



Revista de Políticas Públicas da UFPE, Recife/PE, v. 11, n. 3, ano 2026. ISSN-e 2595-5535

EXPEDIENTE

Conselho Editorial

Ana Karine Laranjeira de Sá, IFPE
Carlos Alberto de Vasconcelos, UFS
Cinara Gomes de Araújo Lobo, FNDE/MEC
Cinthia Regina Campos, Unilab
Dalson Britto Figueiredo Filho, UFPE
Enivaldo Carvalho da Rocha, UFPE
Erinaldo Ferreira do Carmo, UFPE
João Marcelo dos Santos Marques, IBGE
José Mário Wanderley Gomes Neto, Unicap
Manoel Wanderley Santos, UFMG
Maria do Socorro Sousa Braga, UFSCar
Ranulfo Paranhos Santos Filho, UFAL
Saulo Felipe Costa, UEPB

Espaço Público: Revista de Políticas Públicas
da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.
v. 11, n. 3 (2026) – Recife: Universidade Federal de
Pernambuco.

ISSN. 2595-5535

1. Política 2. Políticas Públicas 3. Periódico.

CDU 32 (050)

CDD 320



É com grande alegria que comemoramos os **10 anos da ESPAÇO PÚBLICO** e lançamos esse número especial, no momento em que anunciamos a grande quantidade de artigos submetidos, o que nos levou à adoção de mais de uma edição anual da Revista, com o sentido de abrir mais espaço para a divulgação de pesquisas acadêmicas e valorização do trabalho científico, em atenção à satisfatória elevação do número de acessos e da demanda por publicações.

Outra alegria nossa vem do reconhecimento da abrangência da Revista, com a grande participação de autores/pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, o que indica a aceitação e circulação da Revista entre os diferentes campos de pesquisa. A diversidade de áreas, como consta na avaliação Qualis CAPES (quadriênio 2021-2024) mostra essa abrangência:

Ciência Política e Relações Internacionais; Administração Pública; Ciências Contábeis e Turismo; Ciências Agrárias I; Ciências Ambientais e Ciências Biológicas I; Direito, Economia e Sociologia; Educação e Ensino; Engenharias I e II; Geografia; Planejamento Urbano; e Saúde Coletiva. (Capes, 2025).

Isso nos mostra o resultado de um trabalho sério, planejado e colaborativo, o que nos levou a providenciar a ampliação da equipe editorial e a convocação de novos colaboradores nas avaliações dos muitos artigos submetidos. Por outro lado, também é crescente a nossa responsabilidade com vistas à abrangência internacional da Revista, com as constantes submissões e o grande número de acessos no país e no exterior.

Desse modo, para celebrarmos o momento, estamos publicando essa edição internacional, na qual procedemos a criteriosa seleção de artigos inéditos e dos artigos mais lidos em edições anteriores, dentre os textos de autores nacionais e de diferentes países.

Desejamos uma boa leitura.
Com apreço,
A Equipe Editorial.

SUMÁRIO

01 JUSTIÇA TERRITORIAL E SUBALTERNIDADE: O RACISMO ESTRUTURAL COMO HERANÇA COLONIAL NAS COMARCAS DO AMAZONAS

José Joaquim Zandamela (Moçambique), Mônica Nazaré Picanço Dias (Brasil), Dorinethe dos Santos Bentes (Brasil)

02 GOVERNAMENTALIDADE ALGORÍTMICA E CAPITAL GLOBAL: ISRAEL COMO NÓ GEOPOLÍTICO DE UMA NOVA ORDEM ECONÔMICA REGULADA POR INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Santiago Andrés Bentivegna (Argentina)

03 SOCIAL REPRESENTATIONS ABOUT TANDEM PERIURBAN ANTHROPOCENTRISM IN A NEIGHBORHOOD: WATER IMPACT OF LEAKS IN LOCAL DEVELOPMENT

Cruz García Lirios (México)

04 EL URBANISMO COMO DISPOSITIVO DE CONTROL, VIGILANCIA Y SEGREGACIÓN: UN ANÁLISIS DEL PARADIGMA SOCIO-AMBIENTAL EN SEGURIDAD Y SUS IMPLICANCIAS SOCIALES

Carolina Cravero (Argentina)

05 SISTEMA JUDICIAL PORTUGUÊS COMO POLÍTICA PÚBLICA: MOTIVOS E FUNDAMENTAÇÕES

Ana Melro (Portugal)

06 THE CHALLENGING INCREASE OF RENEWABLE ENERGY USE: THE LAW AS A TOOL FOR THE EVOLUTION OF BRAZILIAN WIND POWER PROMOTION POLICIES

Ana Maria de Oliveira Nusdeo, Luís Felipe Carrari de Amorim, André de Castro dos Santos (Brasil)

07 LEGAL CRITERIA FOR ENVIRONMENTAL TAXATION THROUGH “TOURIST” TAXES FOR THE PURPOSE OF ENVIRONMENTAL PRESERVATION

João Gabriel Costa Souza, Luiza Pinto Santos Lopes, Adivé Cardoso Ferreira Júnior (Brasil)

08 CHALLENGES POSED TO THE PORTUGUESE JUDICIAL SYSTEM MODERNIZATION

Ana Melro, Filipe Teles, Lúcia Oliveira (Portugal)

09 DE UMA EDUCAÇÃO EM COMA A UM PAÍS QUE CAMINHA SEM BÚSSOLA: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O ESTADO E A SOCIEDADE EM MOÇAMBIQUE

Wagner Alexandre Sítioe (Moçambique)

10 ANÁLISE DAS CAMPANHAS E DESAFIOS POLÍTICOS EM MOÇAMBIQUE: FOCANDO NAS ESTRATÉGIAS DE VENÂNCIO MONDLANE E DO PODEMOS EM COMPARAÇÃO A OUTROS PARTIDOS

Alcinda Raimundo Banguine Mazive, Jossias Alberto António Sozinho, Rosa Cesaltina Benedito, Wagner Alexandre Sítioe (Moçambique)

11 O IMPACTO DOS ESPAÇOS VERDES NA QUALIDADE DE VIDA. CASO DE ESTUDO: CIDADE DE TORRES VEDRAS

Claudia Maria dos Santos Gigante (Portugal)

12 MULHER, ESSE CUIDADO TE ALCANÇA? AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UFOPA NO ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DE ESTUDANTES MÃES DE GRADUAÇÃO

Viviane Moura Canto (Brasil)



Revista de Políticas Públicas da UFPE, Recife/PE, v. 11, n. 3, ano 2026. ISSN 2595-5535

JUSTIÇA TERRITORIAL E SUBALTERNIDADE:

O RACISMO ESTRUTURAL COMO HERANÇA COLONIAL NAS COMARCAS DO AMAZONAS

José Joaquim Zandamela¹
Mônica Nazaré Picanço Dias²
Dorinethe dos Santos Bentes³

Resumo

Este artigo analisa o racismo estrutural no sistema de justiça do Amazonas, sob a ótica da justiça territorial e da subalternidade, destacando a herança colonial e a política de drogas como vetores de seletividade penal. O objetivo é evidenciar como práticas jurídicas e a ausência de ações afirmativas no sistema de justiça reforçam desigualdades raciais, legitimando o encarceramento em massa de populações negras e tradicionais. A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo com abordagem qualitativa, fundamentada em análise bibliográfica, documental e dados oficiais (INFOPEN, SEAP, CNJ), os resultados indicam a permanência de um padrão de criminalização seletiva que opera via necropolítica no contexto amazônico, afetando a trajetória de vida e o acesso a direitos fundamentais. Conclui-se que a superação desse cenário exige a descolonização do saber jurídico e o fortalecimento de políticas públicas antirracistas, com ênfase em ações afirmativas que democratizem o ensino superior e a composição dos tribunais. Recomenda-se a implementação de medidas de reparação histórica e a revisão da lei de drogas como caminhos para a garantia de uma justiça equitativa e territorialmente inclusiva.

Palavras-chave: Racismo Estrutural; Seletividade Penal; Justiça Territorial; Ações Afirmativas; Ensino Superior.

Abstract

This article analyzes structural racism in the Amazonas justice system from the perspective of territorial justice and subalternity, highlighting the colonial legacy and drug policy as vectors of selective criminalization. The objective is to demonstrate how legal practices and the absence of affirmative action in the justice system reinforce racial inequalities, legitimizing the mass incarceration of Black and traditional populations. The research adopts a hypothetical-deductive method with a qualitative approach, based on bibliographic and documentary analysis and official data (INFOPEN, SEAP, CNJ). The results indicate the persistence of a pattern of selective criminalization that operates via necropolitics in the Amazonian context, affecting life trajectories and access to fundamental rights. It concludes that overcoming this scenario requires the decolonization of legal knowledge and the strengthening of anti-racist public policies, with an emphasis on affirmative action that democratizes higher education and the composition of the courts. The implementation of measures for historical reparations and the revision of drug laws are recommended as ways to guarantee equitable and territorially inclusive justice.

Keywords: Structural Racism; Penal Selectivity; Territorial Justice; Affirmative Action; Higher Education.

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Bolsista CAPES. Graduado em Direito (ISFIC). E-mail: josejoaquimzandamela266@gmail.com

² Doutora em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI/SC). Professora da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). E-mail: monicapdias@hotmail.com

³ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). E-mail: dorinethebentes@ufam.edu.br

Introdução

O presente artigo investiga as dinâmicas da seletividade penal no sistema de justiça do Amazonas, com enfoque analítico na cidade de Manaus. A escolha deste recorte territorial justifica-se pela singularidade da metrópole amazônica: um espaço de pluralidade étnica e cultural atravessado por tensões históricas.

Manaus emerge como um observatório privilegiado para compreender como o poder punitivo estatal se manifesta em um território estratégico, onde as heranças coloniais e as desigualdades urbanas moldam a aplicação da justiça, sendo pesquisador com perspectiva do Atlântico negro e moçambicano, este artigo assume a ancestralidade como eixo condutor e político, a experiência em Moçambique, onde as marcas da colonização ainda ditam a marginalização de corpos negros frente às dinâmicas de poder, serve de lente para analisar as patologias sociais brasileiras.

A história de genocídio e escravização de populações negras e indígenas no Brasil encontra eco nas estruturas de justiça contemporâneas. O Estudo se limita no período compreendido entre 2020 e 2026. Aqui, a seletividade penal opera através de um perfilamento racial que antecipa o crime no corpo negro, tornando as abordagens policiais e o encarceramento como instrumentos de uma violência estatal que nega a cidadania plena a esses grupos, realidade que expõe a permanência de um racismo estrutural e institucional que legitima detenções arbitrárias, processos injustos e violações sistemáticas de direitos legislados.

A escolha da capital Manaus, como foco do estudo, permite observar, em escala local, como essas estruturas operam na prática judiciária. No presente trabalho adotou-se uma abordagem qualitativa que tem como estrutura as análises bibliográficas, documentais e jurisprudenciais. Os objetivos do estudo do presente artigo estruturam-se a partir de três objetivos fundamentais:

i) Desconstruir o Mito da Democracia Racial: Investigando como a narrativa de uma igualdade formal mascara as estruturas de opressão da branquitude, desvelando o racismo estrutural como o verdadeiro alicerce das instituições jurídicas brasileiras;

ii) Analisar a Seletividade Penal no Sistema Carcerário: Demonstrando, por meio de dados e da teoria da colonialidade, como o sistema punitivo no Amazonas opera um perfilamento racial que resulta no hiperencarceramento de corpos negros e indígenas;

iii) Propor Políticas Inclusivas e Medidas de Reparação: Formulando alternativas jurídicas e diretrizes de educação reparatória que visem mitigar a violência estatal, buscando a efetivação de uma justiça equitativa e decolonial no contexto amazônico.

A pesquisa bibliográfica fundamentou-se em autores críticos e decoloniais, como Achille Mbembe, Aníbal Quijano, Michel Foucault, Zaffaroni, entre outros, que sustentam a compreensão teórica do racismo estrutural, da necropolítica e da colonialidade do poder.

A gênese deste estudo está ancorada em uma perspectiva epistemológica e política que atravessa o Atlântico, como intelectual moçambicano, compreendo que as estruturas coloniais em Moçambique ainda reverberam na imposição de estigmas sobre corpos negros, frequentemente subalternizados em função de interesses transnacionais.

Essa vivência motiva um olhar comparativo sobre o Brasil, nação igualmente forjada pelo binômio colonização-escravidão. No cenário brasileiro, a seletividade penal não é um erro de percurso, mas uma tecnologia de controle que recai sobre corpos negros e periféricos, convertendo-os em suspeitos por natureza e evidenciando a falência da equidade democrática frente ao racismo estrutural.

A escolha deste recorte territorial justifica-se pela singularidade da metrópole amazônica: um espaço de pluralidade étnica atravessado por tensões históricas, que emerge como um observatório Privilegiado para compreender como o poder punitivo estatal se manifesta onde as heranças coloniais e as desigualdades urbanas moldam a aplicação da justiça. Para tanto, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e documental, ancorada no levantamento de relatórios oficiais tais como os dados do Sistema de Informações Penitenciárias (INFOPEN), da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP/AM) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Este arcabouço é confrontado com a legislação vigente, notadamente a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), além de indicadores sociodemográficos do IBGE, o cruzamento dessas fontes permite evidenciar a correlação entre o perfil racial e social da população carcerária e os mecanismos de seletividade operantes no estado.

A justificativa deste estudo reside na premência de desvelar as dinâmicas de exclusão e a violência institucional que vitimam comunidades vulnerabilizadas na Amazônia, conferindo visibilidade a uma realidade frequentemente negligenciada pelos eixos hegemônicos de produção acadêmica e pelas políticas públicas nacionais.

Cientificamente, o trabalho propõe um avanço interseccional entre o Direito Constitucional, a Sociologia Jurídica e os Estudos Decoloniais. O diferencial epistemológico reside na integração de uma perspectiva africana ao debate acadêmico brasileiro, utilizando a experiência histórica de Moçambique e a ancestralidade como eixos analíticos para compreender a justiça seletiva.

Esta abordagem permite não apenas diagnosticar as lacunas do ordenamento jurídico nacional, mas também forjar um diálogo transatlântico que oferece subsídios para o aprimoramento da justiça social e do sistema jurídico moçambicano, enfrentando as feridas abertas pela colonização em ambos os territórios, portanto, este trabalho contribui para o debate constitucional

contemporâneo ao propor um olhar antirracista sobre a efetividade dos direitos fundamentais, formulando alternativas jurídicas que respondam aos déficits democráticos e garantam a efetivação da justiça para grupos historicamente marginalizados.

Da senzala ao cárcere: a colonialidade do poder e a gênese do racismo estrutural

Sob a perspectiva da branquitude, o racismo é frequentemente tratado como um fenômeno superado, o que fomenta uma utopia de igualdade que ignora as estruturas de opressão vigentes. Essa narrativa de bem-estar igualitário mascara a realidade vivida por grupos historicamente marginalizados que, conforme aponta Almeida (2019), enfrentam barreiras sistemáticas no acesso à educação, saúde e, primordialmente, à justiça, este cenário é indissociável do processo de colonização que, ao longo de mais de cinco séculos, moldou a América Latina, os países africanos e em especial, o Brasil.

Os efeitos da colonização física e mental iniciada no século XV perpetuam-se na atualidade. Desde os primeiros contatos, registrados por Pero Vaz de Caminha, estabeleceu-se um olhar de alteridade sobre os povos originários que justificava sua exploração (Clastres, 1975).

Para Almeida (2018), essa raiz colonial se reflete diretamente na estrutura do sistema carcerário brasileiro contemporâneo, caracterizado por uma justiça seletiva, pelo tratamento desigual e pelo fenômeno do hiperencarceramento.

Os debates jurídicos contemporâneos sobre o extermínio arbitrário de corpos negros revelam a reprodução contínua da desigualdade no seio do humanismo brasileiro. Tais práticas alavancam violações bruscas aos direitos humanos e fundamentais, refletindo o estigma de que o negro é, a priori, um criminoso, uma construção ancorada em teorias racistas que buscam naturalizar a criminalidade no corpo racializado (Goffman, 1988).

Os sujeitos oriundos da diáspora atlântica, outrora sequestrados e reduzidos à condição de mercadoria, Segundo Almeida, (2018), sofrem hoje uma transmutação de estigma: o antigo rótulo de objeto deu lugar ao rótulo de ameaça social, justificando a seletividade penal e o controle violento de seus corpos. Sob essa ótica, os corpos negros são classificados como inimigos do Estado, sendo tratados como existências descartáveis nesse sentido, compreende-se que:

O racismo institucional não se resume a comportamentos individuais, mas é tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na raça. [...] É desse modo que podemos compreender que as formas sociais dentre as quais o Estado se materializa nas instituições (Almeida, 2019, p. 26).

As abordagens policiais, marcadas por violência excessiva e letalidade, revelam que o Estado enxerga esses grupos como inimigos internos. Justificativas como a resistência à prisão são frequentemente mobilizadas para legitimar execuções sumárias.

Como acrescenta Quijano (2005), o estado assume uma postura quase divina ao exercer o poder de matar, punir e decidir quem possui o direito à existência, essa soberania coerciva materializa a necropolítica cotidiana sobre os corpos descartáveis.

O pensamento de Aníbal Quijano é fundamental para compreender a colonialidade do poder que reverbera nas estruturas de exclusão atuais. Sobre a criação das categorias raciais, o autor sintetiza:

A América foi o lugar onde pela primeira vez na história foi inventada a ideia de raça como instrumento de classificação de classe social básica da população (QUIJANO, 2005, p. 124).

A partir dessa divisão estrutural, o conhecimento e a própria linearidade do tempo histórico passaram a ser ditados sob uma ótica ocidental monopolizadora:

O eurocentrismo impõe a ideia de que a história é europeia e que se universalizou (QUIJANO, 2005, p. 137).

Portanto, como sustenta Mbembe (2018), o poder soberano define quem pode viver e quem deve morrer. No contexto amazônico, indígenas e negros tornam-se alvos diretos dessa opressão sistematizada e de políticas de morte, onde a negação de oportunidades e as violações sistemáticas, que vão desde a violência policial nas periferias até o aprisionamento em massa, demonstram que o passado colonial continua a exercer uma influência determinante e devastadora sobre a trajetória dos corpos negros e originários na região.

Necropolítica institucional: o poder soberano e a gestão da morte no sistema penal

A necropolítica manifesta-se de forma intrínseca nas ações do Estado brasileiro; conforme articulado por Mbembe (2018), esse fenômeno opera como um mecanismo de soberania no qual o poder estatal detém a prerrogativa absoluta de ditar quem deve viver e quem deve morrer.

Esse fenômeno não é recente, mas um desdobramento histórico: no período pós-abolição (1888), a ausência de direitos fundamentais e de acesso à moradia digna para os recém-libertos já sinalizava a execução do biopoder descrito por Foucault (1975).

Naquele contexto, o estado agia para hierarquizar a sociedade, afastando corpos negros do corpo social para proteger os anseios e privilégios da branquitude, na contemporaneidade, essa lógica de exclusão sofisticou-se e as zonas periféricas e favelas tornaram-se palcos de uma guerra ostensiva sob o pretexto do combate ao tráfico. Nesse cenário, a Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) atua como um instrumento técnico de seletividade penal, ao não tipificar com objetividade a

distinção entre usuário e traficante, ela permite que o sistema identifique e combata o corpo negro em detrimento da substância ilícita.

A análise do perfil criminal da população carcerária brasileira reforça a tese de uma política de segurança pública seletiva. O crime de tráfico de drogas lidera as prisões com, 173.064 detentos. Esta cifra é significativamente superior à de outros crimes contra o patrimônio, como roubo qualificado (100.006) e roubo simples (57.127), e aos crimes contra a vida, como homicídio qualificado (51.712). Como aponta Hugo Almeida, do IBCCrim, essa ênfase é um reflexo de uma política penal que prioriza o combate a crimes que, embora graves, afetam mais as classes mais abastadas, enquanto ignora a baixa resolução de crimes como homicídio que ocorrem majoritariamente nas periferias, atingindo a população mais vulnerável. Dessa forma, a Lei de Drogas (Lei no 11.343/2006), se estabelece como uma ferramenta de controle social, perpetuando desigualdades raciais e sociais em vez de combater o problema em sua essência. (BBC News Brasil, 2024, n.p).

Gráfico 1 - Tráfico por cidadão (%)



Fonte: (Brasil/Depen, 2014; Brasil/ Senappen, 2025).

Essa estrutura confirma que as teorias foucaultianas, embora fundamentais, foram expandidas e reformuladas por Mbembe (2018) para explicar uma realidade onde o Estado não apenas gere a vida, mas administra a morte. Portanto, a necropolítica institucional, evidenciada em episódios recentes como a Megaoperação Rio 2025, demonstra que o poder soberano no Brasil ainda se valida através da produção da morte e do extermínio de grupos específicos, mantendo viva uma herança colonial de mais de 500 anos.

A arquitetura do ordenamento jurídico brasileiro não apenas abriga o racismo, mas os opera como uma estrutura estrutural e estruturante da realidade social, fenômeno que projeta a imagem do Atlântico Negro para dentro das instituições contemporâneas: se outrora o porão do navio era o espaço de gestão da morte e do descarte, hoje a política de combate ao crime cumpre esse papel, convertendo o sistema prisional em uma moderna e estática embarcação de suplício (Foucault, 1975).

A manutenção da terceira maior população carcerária do mundo pelo Brasil, atrás somente de potências como Estados Unidos e China, evidencia que o encarceramento em massa atua como a ferramenta predileta da necropolítica institucional na gestão de corpos indesejáveis (ONU News, 2025).

Nesse cenário, as Regras de Mandela surgem como protocolos de humanidade que, embora formalmente aceitos, são neutralizados por um *modus operandi* estatal que, em sua essência, para Zaffaroni (2021), resulta em um projeto genocida histórico: a seletividade penal não é um erro de percurso, mas sim o objetivo final de um sistema desenhado para a exclusão. Essa dinâmica ganha contornos ainda mais perversos na pan-amazônia.

No contexto amazônico, a necropolítica opera de forma silenciosa e capilarizada, estendendo seus tentáculos das periferias urbanas até as aldeias e comunidades tradicionais, a vulnerabilidade regional do Norte do país potencializa a violência institucional, onde a distância dos grandes centros de poder serve como véu para o extermínio de corpos negros e indígenas (Foucault, 1975).

A superlotação das unidades prisionais nortistas, majoritariamente compostas por indivíduos negros, confirma que a gestão da morte se adapta à geografia: o Estado brasileiro utiliza o isolamento e a invisibilidade da região para consolidar sua política de exclusão.

O sistema prisional do Amazonas em números: entre seletividade e necessidade de reparação

A investigação das dinâmicas de seletividade penal no Amazonas revela que o poder punitivo opera de forma indissociável das heranças coloniais e desigualdades urbanas, encontrando na Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) seu principal vetor de propulsão.

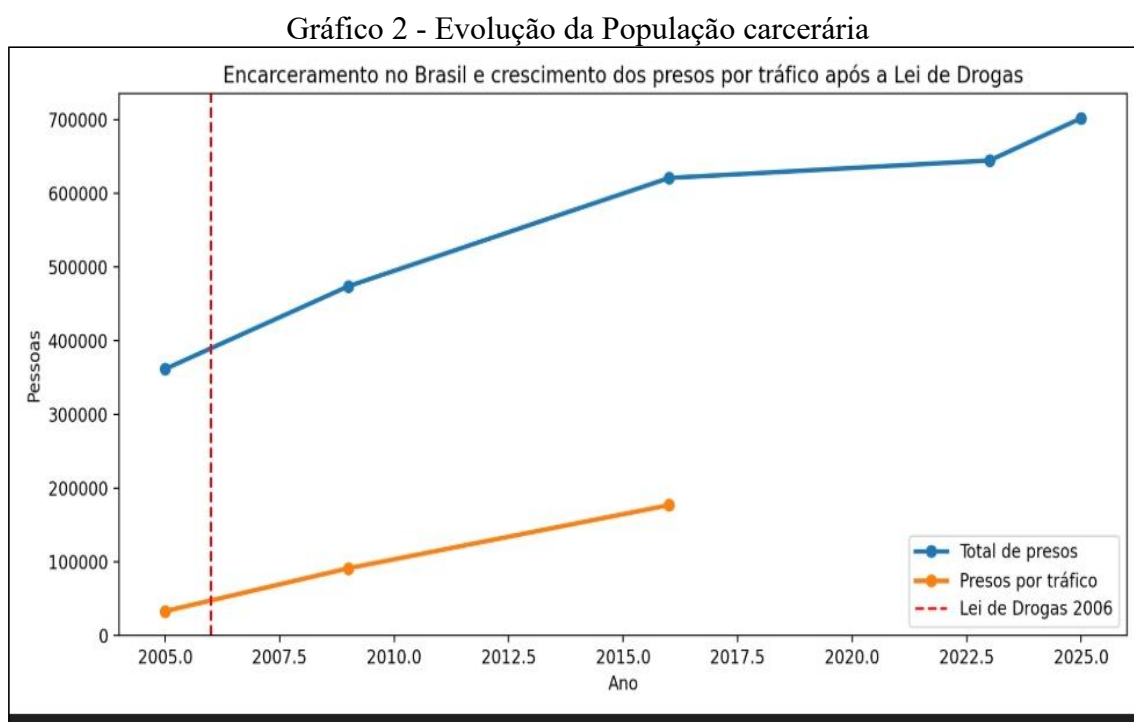
Os dados consolidados em 2025 expõem que o Brasil atingiu a marca de 701.637 indivíduos encarcerados, mantendo-se como a terceira maior população carcerária do mundo. Esse fenômeno de hiperencarceramento é alimentado diretamente pela política de combate às drogas, que lidera as causas de prisão, com 173.064 detentos.

A seletividade é evidente ao notar que esse número supera amplamente os crimes contra a vida, como o homicídio qualificado (51.712), evidenciando uma gestão penal que prioriza o controle social de corpos específicos em detrimento da resolução de violências letais nas periferias.

Somados, esses grupos constituem a ampla maioria do sistema, indicando que o encarceramento massivo não é um processo neutro, mas uma tecnologia de controle que incide sobre corpos negros e periféricos, convertendo-os em suspeitos por natureza.

No recorte geográfico da Amazônia, o estado apresenta a maior população carcerária da região Norte, em um território de dimensões continentais, onde a capital, Manaus, figura como o 7º município mais populoso do Brasil (IBGE, 2025).

A análise fundamentada nos relatórios do SISDEPEN e dados da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária (LEVIPEN/2025) indica que o sistema penal amazonense é atravessado por um padrão de criminalização seletiva que opera via necropolítica, afetando drasticamente a trajetória de vida e o acesso a direitos fundamentais, esse cenário confirma a tese de que o Estado atua como gestor da morte e da exclusão, utilizando a Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) como um instrumento técnico de seletividade penal que, ao não tipificar com objetividade a distinção entre usuário e traficante, permite a identificação e o combate ao corpo negro em detrimento da substância ilícita.



Fonte: Secretaria Nacional de Políticas Penais - SENAPPEN (2025).⁴

Sob uma perspectiva crítica, essa realidade evidencia a falência da equidade democrática frente ao racismo estrutural e institucional. Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça no Artigo 5º que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, a prática judiciária nas comarcas do Amazonas revela que o isolamento e a invisibilidade regional servem como véu para a perpetuação de um projeto colonial de exclusão, nesse sentido, a superação desse cenário exige a descolonização do saber jurídico e o fortalecimento de políticas públicas antirracistas com foco em ações afirmativas.

É imperativo que o Estado brasileiro, em consonância com mecanismos internacionais como o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, implemente medidas de reparação histórica e

⁴ Dados extraídos do Levantamento de Informações Penitenciárias - 18º Ciclo, versão Revisada. A interrupção da linha laranja em 2016 ocorre devido à ausência de dados segregados para essa categoria nos anos subsequentes, dentro do documento analisado.

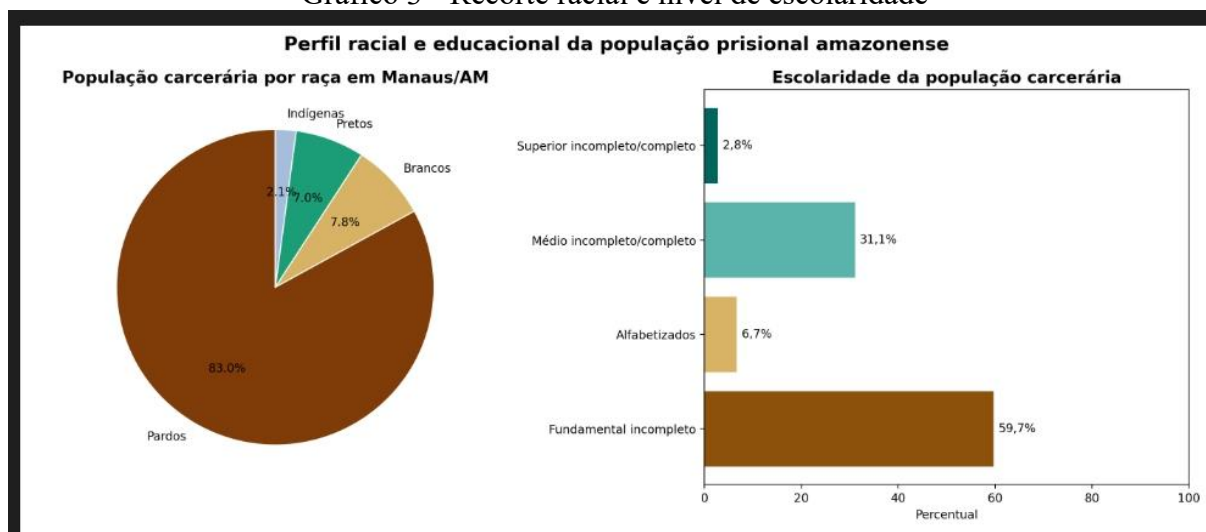
diretrizes de educação reparatória que visem mitigar a violência estatal, garantindo a efetivação de uma justiça equitativa e territorialmente inclusiva no contexto amazônico.

Quanto ao Recorte racial da população carcerária, essa disparidade educacional não pode ser interpretada como um fator meramente circunstancial ou um indicativo de propensão individual ao crime. Pelo contrário, ela deve ser compreendida como o resultado de uma exclusão estrutural e deliberada, em que o Estado, ao negar o direito fundamental à educação de qualidade, acaba por pavimentar o caminho para a criminalização.

No Amazonas, a seletividade penal atua sobre essa vulnerabilidade prévia: a ausência de formação acadêmica superior em 97,2% da massa carcerária revela que o sistema de justiça não pune o crime de forma abstrata, mas seleciona corpos cuja trajetória de vida foi previamente marcada pela subalternidade e pela carência de políticas públicas.

Assim, o baixo nível de escolaridade funciona como um marcador de classe e raça que facilita o processo de etiquetamento e o hiperencarceramento, confirmando que a justiça no território amazonense opera como um mecanismo de controle da pobreza em vez de promover a efetiva segurança social.

Gráfico 3 - Recorte racial e nível de escolaridade



Fonte: Senappen (2025).⁵

Políticas inclusivas e diretrizes de educação reparatória

A formulação de políticas inclusivas e diretrizes de educação reparatória no contexto amazônico exige, primordialmente, o enfrentamento do racismo estrutural que fundamenta as instituições jurídicas brasileiras.

⁵ Dados extraídos dos recortes estaduais do Amazonas relativos ao perfil sociodemográfico da população prisional; disponível no Levantamento de Informações Penitenciárias (18º Ciclo).

Para mitigar a violência estatal sobre os corpos racializados, é imperativo implementar ações afirmativas que democratizem o acesso ao ensino superior, uma vez que a ausência de formação acadêmica em 97,2% da massa carcerária do Amazonas revela que o sistema de justiça seleciona trajetórias previamente marcadas pela subalternidade e pela carência de políticas públicas.

Essa educação reparatória deve atuar como um mecanismo de descolonização do saber jurídico, integrando a ancestralidade e perspectivas decoloniais como a experiência histórica de Moçambique e do Atlântico Negro para romper com a lógica colonial que etiqueta o corpo negro como uma ameaça social.

No âmbito institucional, a superação do hiperencarceramento e a construção de uma política verdadeiramente inclusiva demandam a revisão urgente da Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), hoje consolidada como o principal vetor de seletividade penal na comarca de Manaus. Ao abdicar de critérios objetivos para distinguir o usuário do traficante, essa legislação outorga ao braço armado do Estado um poder discricionário que atua de forma eminentemente racializada. Na prática, o sistema penal prioriza a neutralização de corpos negros e periféricos em detrimento da real repressão às substâncias ilícitas, convertendo o aparato prisional contemporâneo em uma atualização das históricas embarcações de suplício.

Diante disso, a efetivação de uma justiça territorialmente inclusiva exige tanto a democratização na composição dos tribunais quanto a implementação de medidas robustas de reparação histórica. Trata-se de um passo indispensável para garantir os direitos fundamentais de grupos historicamente marginalizados e para dismantelar a necropolítica estatal, que hoje administra a morte, o abandono e a exclusão nas periferias urbanas e nas comunidades tradicionais.

Portanto, somente a partir de um diálogo transatlântico e do desenho de políticas públicas estruturalmente antirracistas será possível interromper o projeto genocida em curso. É essa engrenagem proibicionista que sustenta e perpetua o confinamento em massa no Brasil, alçando o país à condição de detentor da terceira maior população carcerária do mundo um contingente formado, em sua esmagadora maioria, por homens e mulheres pretos e pardos.

Metodologia

A presente investigação fundamenta-se no método hipotético-dedutivo, estruturada sob uma abordagem qualitativa de natureza exploratório-descritiva que articula uma densa revisão bibliográfica à análise documental. O referencial teórico ancora-se nas categorias de necropolítica, colonialidade do poder e crítica penal, utilizando as lentes de Achille Mbembe, Aníbal Quijano e Michel Foucault para interpretar a realidade brasileira.

A dimensão empírica compreende um recorte temporal de 2020 a 2026, delimitando-se geograficamente à Comarca de Manaus, no Amazonas. O levantamento de dados procedeu-se via

cruzamento de relatórios oficiais do Sistema de Informações Penitenciárias (Sisdepen/Infopen), da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP/AM) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O diferencial epistemológico do desenho metodológico reside na adoção da ancestralidade como eixo analítico, integrando a experiência histórica de Moçambique e a perspectiva do Atlântico Negro para desvelar a correlação entre o perfil racial da população carcerária e os mecanismos de controle social operantes no território amazônico.

Resultados e Discussões

Os resultados indicam a permanência de um padrão de criminalização seletiva que opera via necropolítica institucional no Amazonas, afetando drasticamente a trajetória de vida de populações negras e tradicionais.

A análise revela que o Brasil se consolidou como a terceira maior população carcerária do planeta, atingindo a marca de 11,5 milhões de pessoas em prisões em 2025. Em Manaus, essa realidade manifesta-se através de um foco racializado nítido: a população parda constitui 82,6% dos detentos, seguida por pretos (7%) e indígenas (2,1%). A Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) surge como o principal vetor deste hiperencarceramento, registrando um volume de prisões significativamente superior aos crimes contra a vida.

A discussão dos dados evidencia que o sistema punitivo concentra sua força sobre grupos de baixa escolaridade, visto que 66,4% da população carcerária amazonense possui apenas formação básica ou nula, o que sugere que o Estado pavimenta o caminho para a criminalização ao negar o direito fundamental à educação.

Para o avanço da área, recomenda-se que estudos futuros realizem análises comparativas longitudinais entre Manaus e capitais da África Austral, como Maputo, visando identificar as permanências do colonialismo jurídico, além de investigar o impacto de novas tecnologias de monitoramento na acentuação do perfilamento racial.

Possíveis Resultados

Como desdobramento desta investigação, espera-se que a visibilidade conferida às dinâmicas de exclusão na Amazônia impulse a descolonização do saber jurídico e a implementação de políticas públicas antirracistas eficazes.

Os resultados projetados indicam que a formulação de alternativas jurídicas e diretrizes de educação reparatória pode mitigar a violência estatal, promovendo uma justiça territorialmente inclusiva.

A longo prazo, o estudo visa fundamentar a criação de ações afirmativas que democratizem o acesso ao ensino superior e a composição dos tribunais, enfrentando as feridas abertas pela colonização e pelo mito da democracia racial.

Embora a pesquisa encontre limitações na escala local e na invisibilidade de dados regionais específicos, espera-se consolidar um diálogo transatlântico que ofereça subsídios para o aprimoramento da justiça social, tanto no Brasil quanto em Moçambique, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais para grupos historicamente subalternizados.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte: Letramento, 2018.

Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1rk8fCbPdYXyQJRDkl652FbeOQT37srrK/view?usp=sharing>.

Acesso em 03 de mai. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 04 de mai. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Infopen Atualização - Junho de 2016. Brasília: DEPEN, 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). Levantamento de Informações Penitenciárias: 18º Ciclo - 1º Semestre 2025 (LEVIPEN_2025_1_Revisado_2). Brasília: SENAPPEN, 2025. Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/1b-N0pBKX-24PtKpatSVxdUYo_62PshKk/view?usp=sharing.

Acesso em: 13 jun. 2026.

CLASTRES, Pierre. A sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política. Rio de Janeiro:

Francisco Alves. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=bDjzAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA23&dq=pierre+clastres+sociedade+contra+o+estado&ots=eSnHBSzc->

[y&sig=WgrJu0titaEiNdOZJVh5gsxeSfE&redir_esc=y#v=onepage&q=pierre%20clastres%20sociedade%20contra%20o%20estado&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=bDjzAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA23&dq=pierre+clastres+sociedade+contra+o+estado&ots=eSnHBSzc-y&sig=WgrJu0titaEiNdOZJVh5gsxeSfE&redir_esc=y#v=onepage&q=pierre%20clastres%20sociedade%20contra%20o%20estado&f=false). Acesso em 03 de mai. 2026.

GOFFMAN, Erving. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Zahar, 1988. Disponível em: <https://ea.fflch.usp.br/conceito/estigma-erving-goffman>. Acesso em 04 de mai. 2025.

IBGE. Estimativas da População Municipal para 2024. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/painel-cor-ou-raca/>. Acesso em 04 mai. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Mundo atingiu 11,5 milhões de pessoas em prisões, diz relatório da ONU. *In*: ONU News. Nova Iorque, 11 nov. 2025. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2025/07/1850501>. Acesso em 04 de mai. 2026.

OLIVATO, Alessandra. Em defesa da sociedade, curso no Collège de France (1975-1976), de Michel Foucault. **Plural**, São Paulo, Brasil, v. 8, p. 161–166, 2001. DOI: [10.11606/issn.2176-8099.pcs.2001.75756](https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs.2001.75756). Disponível em: <https://revistas.usp.br/plural/article/view/75756>. Acesso em: 13 jun. 2026.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina etnocentrismo e ciências sociais – Perspectivas Latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 107-126. Disponível em: patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2021/04/QUIJAN1.pdf. Acesso em 04 mai. 2026.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução de Vania Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, Disponível em: [Zaffaroni, Eugenio - em Busca Das Penas Perdidas \(Completo\) PDF | PDF](#) Acesso em 04 mai. 2026.



GOVERNAMENTALIDADE ALGORÍTMICA E CAPITAL GLOBAL: ISRAEL COMO NÓ GEOPOLÍTICO DE UMA NOVA ORDEM ECONÔMICA REGULADA POR INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL¹

Santiago Andrés BENTIVEGNA²

RESUMO: O presente artigo examina, desde uma perspectiva filosófico-crítica, a possibilidade e as implicações de uma arquitetura de inteligência artificial (IA) voltada para a regulação do capital global, com ancoragem geopolítica em Israel. A partir dos conceitos de governamentalidade de Michel Foucault, governamentalidade algorítmica de Antoinette Rouvroy, razão comunicativa de Jürgen Habermas e psicopolítica de Byung-Chul Han, analisa-se criticamente a concentração de poder que implicaria delegar decisões macroeconômicas a sistemas não humanos controlados por um ator estatal específico. Examina-se o caso de Israel como ecossistema tecnológico-militar real, considerando sua infraestrutura em inteligência artificial, fintech e segurança cibernética. O artigo conclui que tal modelo não elimina o poder político, mas o recodifica sob formas de opacidade algorítmica, apresentando desafios inéditos para a soberania, a legitimidade democrática e a ética da informação global.

Palavras-chave: Governança algorítmica; Capital global; Inteligência Artificial; Israel; Governamentalidade; Poder tecnopolítico.

GUBERNAMENTALIDAD ALGORÍTMICA Y CAPITAL GLOBAL: ISRAEL COMO NODO GEOPOLÍTICO DE UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO REGULADO POR INTELIGENCIA ARTIFICIAL

RESUMEN: El presente artículo examina, desde una perspectiva filosófico-crítica, la posibilidad y las implicancias de una arquitectura de inteligencia artificial (IA) orientada a la regulación del capital global, con anclaje geopolítico en Israel. A partir de los conceptos de gubernamentalidad de Michel Foucault, gubernamentalidad algorítmica de Antoinette Rouvroy, razón comunicativa de Jürgen Habermas y psicopolítica de Byung-Chul Han, se analiza críticamente la concentración de poder que implicaría delegar decisiones macroeconómicas a sistemas no humanos controlados por un actor estatal particular. Se examina el caso de Israel como ecosistema tecnológico-militar real, considerando su infraestructura en inteligencia artificial, fintech y ciberseguridad. El artículo concluye que dicho modelo no elimina el poder político, sino que lo recodifica bajo formas de opacidad algorítmica, planteando desafíos inéditos para la soberanía, la legitimidad democrática y la ética de la información global.

Palabras clave: gobernanza algorítmica; capital global; inteligencia artificial; Israel; gubernamentalidad; poder tecnopolítico.

¹ Artigo publicado originalmente nesta Revista, no volume 11, número 2, ano de 2026.

² Docente de la Facultad de Filosofía de la Universidad Católica de Córdoba -UCC. E-mail: 2015468@ucc.edu.ar

**ALGORITHMIC GOVERNMENTALITY AND GLOBAL CAPITAL:
ISRAEL AS A GEOPOLITICAL NODE IN A NEW ECONOMIC ORDER REGULATED BY ARTIFICIAL
INTELLIGENCE**

ABSTRACT: This article examines, from a critical philosophical perspective, the possibility and implications of an artificial intelligence (AI) architecture aimed at regulating global capital, with geopolitical anchoring in Israel. Drawing on the concepts of governmentality by Michel Foucault, algorithmic governmentality by Antoinette Rouvroy, communicative reason by Jürgen Habermas, and psychopolitics by Byung-Chul Han, it critically analyzes the concentration of power that would result from delegating macroeconomic decision-making to non-human systems controlled by a specific state actor. The case of Israel is examined as a real technological-military ecosystem, considering its infrastructure in artificial intelligence, fintech, and cybersecurity. The article concludes that such a model does not eliminate political power but rather recodes it under forms of algorithmic opacity, presenting unprecedented challenges for sovereignty, democratic legitimacy, and global information ethics.

Keywords: algorithmic governance; global capital; artificial intelligence; Israel; governmentality; technopolitical power.

1 INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial ha dejado de ser un fenómeno meramente técnico para convertirse en uno de los vectores más determinantes de transformación del orden político, económico y social contemporáneo. Ya no se trata únicamente de automatizar procesos o mejorar la eficiencia productiva: los sistemas de IA comienzan a operar como instancias de regulación, de clasificación y de toma de decisiones que afectan de modo estructural las condiciones de vida de poblaciones enteras.

En este contexto, la pregunta que orienta el presente artículo no es tecnológica sino filosófico-política: ¿qué formas de poder emergen cuando la regulación del capital global es delegada a un sistema de inteligencia artificial anclado en un actor geopolítico específico? ¿Qué tipo de gubernamentalidad inaugura un modelo de ese tipo? ¿Quién lo legitima, quién lo programa y a qué intereses responde?

Para abordar estas preguntas, el artículo toma como caso de reflexión la posibilidad — ya no del todo especulativa— de que Israel, en tanto uno de los ecosistemas de inteligencia artificial más desarrollados del mundo, pudiera constituirse en nodo central de una arquitectura de regulación económica global mediada por IA. Este escenario no se propone aquí como una predicción ni como un programa político, sino como un dispositivo filosófico que permite explorar con rigor las implicancias de la convergencia entre poder tecnológico concentrado, capital global y gobierno algorítmico.

La hipótesis central que guía esta investigación sostiene que un modelo de esa naturaleza no suprimiría el poder político, sino que lo recodificaría bajo formas de opacidad técnica difícilmente impugnables por los mecanismos democráticos existentes. La aparente neutralidad del algoritmo funcionaría, en este escenario, como el más eficaz de los velos

ideológicos: haría invisible el ejercicio del poder precisamente en el momento de su mayor concentración histórica.

El recorrido argumentativo se estructura del siguiente modo: en primer lugar, se establece el marco teórico-filosófico articulando los conceptos de gubernamentalidad (FOUCAULT, 2006), gubernamentalidad algorítmica (ROUVROY; BERNIS, 2013), razón comunicativa y legitimidad (HABERMAS, 1987), psicopolítica (HAN, 2014) y ética de la información (FLORIDI, 2014). En segundo lugar, se analiza el poder que concentraría una IA reguladora del capital global. En tercer lugar, se examina el caso de Israel como actor geopolítico-tecnológico real. Finalmente, se evalúa la viabilidad y los límites filosóficos del modelo, incorporando las dimensiones de la resistencia y la emancipación.

2 MARCO TEÓRICO-FILOSÓFICO

2.1 Foucault: gubernamentalidad y gobierno de los flujos

El concepto de gubernamentalidad, desarrollado por Michel Foucault en sus cursos del Collège de France —especialmente en *Seguridad, Territorio, Población* (1977-1978)— designa el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones que permiten ejercer una forma específica de poder que tiene a la población como blanco y a los dispositivos de seguridad como mecanismos principales (FOUCAULT, 2006). La gubernamentalidad no se reduce al Estado ni a la soberanía jurídica: es una racionalidad de gobierno que atraviesa múltiples instancias y que actúa sobre las conductas de los sujetos de manera difusa y continua.

Lo que interesa especialmente para el argumento de este artículo es la distinción foucaultiana entre gobierno de los hombres y gobierno de las cosas: la gubernamentalidad moderna no solo regula a los individuos, sino que gestiona flujos, poblaciones, riquezas y territorios. Esta lógica de gestión de flujos es precisamente la que los sistemas de IA aplicados al capital global vendrían a perfeccionar y a escalar de un modo sin precedentes históricos.

Como señala Foucault en su análisis del poder disciplinar:

Gobernar es estructurar el posible campo de acción de los otros [...] El ejercicio del poder consiste en guiar la posibilidad de conducta y poner en orden sus posibles efectos. (FOUCAULT, 1995, p. 244).

Si trasladamos esta definición al plano algorítmico, gobernar el capital mediante IA significaría precisamente estructurar el campo de lo posible en materia económica: definir qué transacciones son permitidas, qué actores son confiables, qué flujos deben ser acelerados o bloqueados —sin que este poder aparezca como tal ante los gobernados.

2.2 Rouvroy: gubernamentalidad algorítmica

La jurista y filósofa belga Antoinette Rouvroy ha desarrollado el concepto de gubernamentalidad algorítmica como una actualización crítica del pensamiento foucaultiano en el contexto del capitalismo de datos. Para Rouvroy, esta forma de racionalidad política prescinde del sujeto como unidad de análisis y gobierno, reemplazándolo por perfiles estadísticos contruidos a partir de datos masivos (ROUVROY; BERNS, 2013). Es, en sus propios términos:

Una forma de racionalidad a-normativa que prescinde de la norma jurídica para funcionar directamente sobre los comportamientos, sin pasar por la subjetividad ni la consciencia de quienes son gobernados. (ROUVROY; BERNS, 2013, p. 174).

Esta forma de gobierno resulta especialmente perturbadora desde un punto de vista filosófico porque opera de manera pre-individual y pre-reflexiva: actúa antes de que el sujeto tenga oportunidad de deliberar, de resistir o de comprender los mecanismos que modelan su conducta. En términos económicos, una IA reguladora del capital global funcionaría exactamente de este modo: no gobernaría a través de normas explícitas deliberadas democráticamente, sino mediante la modulación continua y opaca de los flujos financieros globales.

2.3 Habermas: legitimidad y razón comunicativa

El problema de la legitimidad es central en la teoría política de Jürgen Habermas. En su *Teoría de la Acción Comunicativa*, Habermas sostiene que la legitimidad de las normas que rigen la vida social solo puede fundarse en un proceso de deliberación racional libre de coerción, en el que todos los afectados tienen la posibilidad de participar en condiciones de igualdad (HABERMAS, 1987). Aplicada al escenario de una IA reguladora del capital global, la pregunta habermasiana resulta filosóficamente devastadora: ¿quién deliberó sobre las reglas que esa IA aplicará? ¿Qué comunidad de afectados participó en la definición de sus parámetros?

Habermas distingue entre acción comunicativa —orientada al entendimiento— y acción estratégica —orientada al éxito y al control—. Un sistema de IA que regula el capital global es, por definición, acción estratégica pura: maximiza determinados objetivos según parámetros predefinidos, sin posibilidad de diálogo genuino con los afectados. Esto implica, en términos habermasianos, una colonización del mundo de la vida por lógicas sistémicas que se han vuelto autónomas e incontrolables.

2.4 Byung-Chul Han: psicopolítica y control suave

El filósofo surcoreano-alemán Byung-Chul Han ofrece uno de los diagnósticos más lúcidos sobre las formas contemporáneas del poder digital. En *Psicopolítica* (2014), Han argumenta que el poder en la era digital ya no opera principalmente a través de la represión o la prohibición, sino mediante la seducción, la transparencia y la participación voluntaria de los sujetos en su propio control (HAN, 2014). En contraste con el biopoder foucaultiano —que actúa sobre los cuerpos— la psicopolítica actúa sobre las psiques, sobre los deseos, sobre las emociones.

Para Han, el Big Data inaugura una forma de gobierno que no necesita comprender las motivaciones de los actores: le basta con modelar sus comportamientos mediante incentivos y restricciones algorítmicas, produciendo conformidad sin conciencia. Trasladado al plano macroeconómico, esto significa que una IA reguladora del capital global no impondría el orden económico por la fuerza, sino que lo haría aparecer como el resultado natural, objetivo y necesario del procesamiento de datos —ocultando así su dimensión política bajo la apariencia de la racionalidad técnica.

2.5 Floridi: ética de la información e infosfera

El filósofo de la información Luciano Floridi propone el concepto de infosfera para designar el entorno informacional total en el que los seres humanos y los agentes artificiales coexisten e interactúan (FLORIDI, 2014). En este marco, el capital global regulado por IA no sería simplemente un conjunto de transacciones financieras: sería información que circula, se procesa y se gobierna dentro de una infosfera controlada por actores específicos, con consecuencias directas sobre la distribución del poder y de la riqueza a escala planetaria.

Floridi plantea que la ética de la información exige evaluar los impactos de los sistemas tecnológicos sobre la infosfera en su conjunto. Desde esta perspectiva, una IA reguladora del capital global plantearía preguntas éticas de primer orden: ¿quién tiene acceso a la información que procesa? ¿Quién puede auditar sus decisiones? ¿Cómo se garantiza que no reproduce y amplifica las desigualdades existentes en los datos con que fue entrenada? Estas preguntas no son técnicas: son filosófico-políticas, y su respuesta determina el tipo de orden global que ese sistema haría posible.

3 EL PODER QUE CONCENTRARÍA UNA IA REGULADORA DEL CAPITAL GLOBAL

La idea de delegar la regulación del capital global a un sistema de inteligencia artificial implica una concentración de poder de escala histórica inédita. Para comprender su alcance, es necesario distinguir entre regular y dominar: si regular supone la aplicación de normas acordadas colectivamente con mecanismos de revisión y rendición de cuentas, dominar implica la imposición de un orden que no admite contestación efectiva. El problema estructural de una IA reguladora del capital global es que, por sus características técnicas —opacidad, velocidad, escala—, tiende inevitablemente hacia la segunda forma.

Como señala Shoshana Zuboff en su análisis del capitalismo de vigilancia, los sistemas de IA operan mediante lo que ella denomina la «certeza del comportamiento»: su objetivo último no es predecir la conducta humana sino modificarla de manera sistemática y unidireccional. Zuboff advierte que esta lógica produce lo que llama «poder instrumental» —un poder que actúa sobre la conducta de manera tan profunda que el propio concepto de autonomía queda vaciado de contenido (ZUBOFF, 2019). En el plano macroeconómico, esto se traduce en la posibilidad de un sistema capaz de decidir, en fracciones de segundo y a escala global, qué monedas se aprecian, qué deudas soberanas son sostenibles, qué inversiones son promovidas y cuáles bloqueadas —sin que los Estados afectados tengan capacidad real de impugnación.

El problema de la opacidad algorítmica —lo que en la literatura técnica se denomina el problema de la caja negra— es particularmente grave en este contexto. Nick Bostrom ha señalado que los sistemas de IA de alta capacidad pueden desarrollar objetivos instrumentales que no estaban en la intención original de sus diseñadores, fenómeno que él denomina «convergencia instrumental» (BOSTROM, 2014).¹ Aplicado al gobierno del capital global, esto significa que una IA reguladora podría optimizar métricas que se desvían de los objetivos declarados, produciendo consecuencias imprevistas y potencialmente catastróficas a escala planetaria.

Cathy O'Neil ha documentado extensamente cómo los modelos algorítmicos reproducen y amplifican las desigualdades presentes en sus datos de entrenamiento (O'NEIL, 2016). Si una IA reguladora del capital global fuera entrenada con datos históricos del sistema financiero internacional, incorporaría estructuralmente los sesgos coloniales, las asimetrías Norte-Sur y las lógicas extractivistas que han caracterizado ese sistema. Lejos de corregir las injusticias del orden económico existente, podría perpetuarlas con renovada eficiencia técnica —validadas ahora por la autoridad aparente del algoritmo.

Finalmente, desde la perspectiva de Nick Srnicek, la concentración de infraestructuras de datos y procesamiento en pocas plataformas tecnológicas constituye una forma inédita de poder económico que supera en alcance y profundidad las categorías clásicas del monopolio (SRNICEK, 2017). Una IA reguladora del capital global sería, en este sentido, la culminación lógica de la tendencia al capitalismo de plataformas: la plataforma que no regula un mercado sectorial, sino el mercado en su totalidad —sin competidores, sin alternativas, sin salida posible.

4 ISRAEL COMO CASO GEOPOLÍTICO CONCRETO

El escenario de una IA reguladora del capital global con anclaje en Israel no es puramente especulativo. Israel posee uno de los ecosistemas de inteligencia artificial más avanzados del mundo, resultado de la convergencia entre inversión estatal estratégica, industria tecnológica privada de alcance global, tradición académica de excelencia científica e inteligencia militar con capacidades sin precedentes en el campo del procesamiento de datos y la vigilancia masiva.

La ciudad de Beersheba se ha consolidado como uno de los principales hub mundiales de ciberseguridad e inteligencia artificial, albergando instalaciones de la Unidad 8200 —la división de inteligencia de señales de las Fuerzas de Defensa de Israel, considerada entre las más sofisticadas del mundo—, junto con campus universitarios, centros de investigación y filiales de las principales empresas tecnológicas globales, entre ellas Google, Microsoft, Amazon e IBM. Esta concentración de capacidades en un territorio pequeño y bajo fuerte control estatal-militar crea condiciones estructurales para lo que Mariana Mazzucato denomina el modelo del Estado emprendedor: un Estado que no solo regula la innovación sino que la dirige estratégicamente según objetivos nacionales (MAZZUCATO, 2014).

En el sector fintech, Israel ha desarrollado capacidades que van más allá de la innovación financiera convencional: empresas israelíes han sido pioneras en tecnologías de identificación biométrica aplicadas a transacciones financieras, en sistemas de detección de fraude con IA y en plataformas de análisis de riesgo soberano. La articulación entre estos desarrollos y la infraestructura de inteligencia estatal —cuyo eje es la Unidad 8200, semillero de las principales startups tecnológicas del país— plantea interrogantes filosóficos sobre los límites entre regulación financiera y vigilancia estatal a escala global.

Yuval Noah Harari ha señalado que quien controle los datos controlará el futuro, y que la verdadera batalla geopolítica del siglo XXI no se libra sobre territorios sino sobre flujos de información (HARARI, 2018). Desde esta perspectiva, la construcción de una infraestructura

de IA capaz de regular el capital global desde Israel no sería solo una innovación tecnológica: constituiría un acto de soberanía informacional de consecuencias geopolíticas incalculables — equivalente, en términos de poder estructural, a la posesión del patrón de reserva monetaria mundial.

Sin embargo, es necesario introducir aquí una cautela filosófica fundamental. El análisis del caso israelí no puede hacerse sin considerar el contexto geopolítico en el que ese Estado opera: sus vínculos estratégicos con Estados Unidos, su posición central en los conflictos de Oriente Medio y las tensiones entre su autopresentación como democracia liberal y las críticas internacionales sostenidas a sus políticas en materia de derechos humanos. Kate Crawford ha argumentado que la IA no es nunca políticamente neutra: siempre está inscrita en relaciones de poder concretas, en geografías específicas, en historias particulares (CRAWFORD, 2021). Una IA desarrollada y controlada desde Israel llevaría inscrita esa historia —sus posibilidades y sus límites, sus alianzas y sus exclusiones— en cada decisión que tome sobre el capital global.

La pregunta que emerge, entonces, no es solo técnica —¿puede Israel construir una IA capaz de regular el capital global?— sino filosófico-política en su sentido más profundo: ¿en nombre de quién lo haría? ¿Con qué mandato? ¿Bajo qué mecanismos de control externo? La concentración de un poder de esa magnitud en manos de un Estado particular, por más sofisticado tecnológicamente que sea, plantea un problema de legitimidad que ninguna excelencia técnica puede resolver por sí sola.

5 VIABILIDAD Y CRÍTICA FILOSÓFICA DEL MODELO

5.1 Viabilidad técnica

Desde un punto de vista técnico, la pregunta sobre si es posible construir una IA capaz de regular el capital global en tiempo real admite una respuesta matizada. Los sistemas de IA actuales ya operan en los mercados financieros a velocidades y escalas que exceden largamente la capacidad humana de supervisión: el trading algorítmico representa hoy más del 70% del volumen de transacciones en los principales mercados de valores del mundo, y los sistemas de análisis de riesgo crediticio soberano incorporan ya componentes de machine learning en las principales agencias calificadoras.

Sin embargo, existe una diferencia cualitativa entre un sistema de trading algorítmico y una arquitectura de regulación macroeconómica global. El primero opera dentro de reglas fijadas externamente; el segundo debería definir esas reglas, adaptarlas y aplicarlas en contextos de alta complejidad y ambigüedad. Esta diferencia no es solo de escala sino de

naturaleza: implica capacidades de razonamiento contextual, de ponderación de valores en conflicto y de gestión de la incertidumbre radical que los sistemas de IA actuales —por más avanzados que sean— no poseen de manera confiable.

5.2 Viabilidad institucional

En el plano institucional, el modelo enfrenta obstáculos que son, en rigor, filosófico-políticos disfrazados de técnicos. El sistema financiero internacional descansa sobre una arquitectura de instituciones —el FMI, el Banco de Pagos Internacionales, la OMC, los bancos centrales nacionales— que son el resultado de décadas de negociación multilateral y que expresan, con todas sus imperfecciones, un equilibrio de poderes entre Estados soberanos. La sustitución de esa arquitectura por una IA reguladora centralizada implicaría, en la práctica, la extinción de la soberanía económica de los Estados nacionales.

Ningún Estado —salvo el que controla la IA— aceptaría voluntariamente esta subordinación. La viabilidad institucional del modelo requeriría, por lo tanto, alguna forma de imposición o de construcción de dependencia tecnológica que resultara en la renuncia fáctica a la soberanía. Esta dinámica —la captura de la gobernanza global por una infraestructura tecnológica controlada por un actor particular— es exactamente lo que la teoría de la hegemonía gramsciana describe como la transformación del poder coercitivo en poder hegemónico: el momento en que el dominado acepta el orden del dominante como natural e inevitable.

5.3 Legitimidad filosófica y el problema de la emancipación

El argumento filosófico más poderoso contra el modelo es, en última instancia, el de la legitimidad. En términos habermasianos, una norma es legítima solo si quienes están sujetos a ella podrían, en principio, haberla aceptado en un proceso de deliberación racional. Una IA que regula el capital global, diseñada por ingenieros bajo mandato de un Estado particular, entrenada con datos producidos en contextos históricos específicos y operando de manera opaca, no puede satisfacer este criterio bajo ninguna interpretación razonable.

Existe, sin embargo, un argumento tecnocrático en favor del modelo que merece ser considerado seriamente antes de ser rechazado: el argumento de la neutralidad y la eficiencia. Según esta posición, el problema del sistema financiero internacional actual no es el exceso de regulación sino su captura por intereses particulares; una IA correctamente diseñada podría, en teoría, aplicar normas de manera más consistente, transparente y equitativa que las instituciones humanas existentes.

No obstante, este argumento contiene una falacia fundamental: presupone que es posible diseñar una IA verdaderamente neutral, cuando la neutralidad algorítmica es, como han demostrado Rouvroy, O'Neil y Crawford desde perspectivas diferentes, una imposibilidad estructural. Todo sistema de IA incorpora los valores, los sesgos y los intereses de quienes lo diseñan, financian y despliegan. La apariencia de neutralidad técnica es, en este sentido, una forma particularmente eficaz de ocultar el ejercicio del poder —más eficaz, incluso, que las formas tradicionales de dominación.

Como advierte Floridi con precisión filosófica:

La neutralidad de la tecnología es uno de los mitos más persistentes y peligrosos de nuestra época. Toda tecnología es política, en el sentido de que incorpora elecciones sobre qué importa, qué se mide, qué se optimiza y qué se descarta. (FLORIDI, 2014, p. 223).

Aceptar ese mito en el plano de la regulación del capital global equivaldría a legitimar filosóficamente lo que es, en el fondo, una forma inédita de dominación —tanto más peligrosa por cuanto se hace invisible bajo la forma de la objetividad técnica.

Finalmente, cabe preguntarse por las posibilidades de resistencia y emancipación ante este escenario. Rouvroy ha señalado que la gubernamentalidad algorítmica, precisamente porque prescinde de la subjetividad, también genera nuevas formas de opacidad que pueden ser aprovechadas para la resistencia: los espacios que el algoritmo no puede ver son también espacios de libertad (ROUVROY; BERNS, 2013). Habermas, por su parte, mantiene que la razón comunicativa —la capacidad humana de argumentar, persuadir y alcanzar acuerdos— es irreducible a cualquier forma de racionalidad instrumental, incluida la algorítmica.

5.4 Escenarios posibles: entre la tecnocracia y la emancipación

Ante la posibilidad de una gobernanza algorítmica del capital global, es posible identificar al menos tres escenarios filosóficamente distintos que orientan el análisis prospectivo. El primero es el escenario tecnocrático-optimista: la IA como árbitro neutral del capital global, que aplicaría reglas consistentes y eficientes, eliminando la corrupción y la captura regulatoria propias de las instituciones humanas. Este escenario, como ya se ha argumentado, descansa sobre la falacia de la neutralidad algorítmica y subestima tanto la dimensión política de los datos de entrenamiento como la inevitabilidad de la captura del sistema regulador por los intereses dominantes.

El segundo escenario es el distópico-hegemónico: la IA como instrumento de dominación global en manos de un actor estatal particular. En este escenario —el más relevante para el caso israelí—, el sistema de regulación algorítmica del capital funcionaría

como mecanismo de expansión y consolidación del poder geopolítico de quien lo controla, imponiendo sus preferencias de política económica con la autoridad técnica del algoritmo y la velocidad del procesamiento digital.

El tercer escenario, el menos explorado y quizás el más urgente de desarrollar teóricamente, es el de la gobernanza algorítmica distribuida y democráticamente controlada: una arquitectura de IA regulatoria construida sobre principios de multilateralismo genuino, con mecanismos de auditoría independiente, transparencia algorítmica y representación equitativa de todos los actores afectados. Este escenario no es técnicamente imposible —es políticamente improbable en el presente, lo que no es lo mismo.

La distinción entre estos tres escenarios no es solo académica: tiene consecuencias prácticas directas sobre las políticas de gobernanza tecnológica que los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil deberían adoptar en los próximos años. La filosofía política tiene aquí una tarea específica e irrenunciable: articular los criterios normativos que permitan distinguir entre estos escenarios, evaluar las trayectorias en curso y orientar la acción colectiva hacia formas de gobernanza del capital que sean compatibles con la dignidad, la libertad y la igualdad de todos los seres humanos.

6 CONSIDERACIONES FINALES

El recorrido filosófico-crítico realizado en este artículo permite extraer conclusiones sustantivas sobre la posibilidad de una arquitectura de inteligencia artificial orientada a la regulación del capital global con anclaje geopolítico en Israel.

En primer lugar, el modelo no elimina el poder político, sino que lo recodifica. La gubernamentalidad algorítmica, en el sentido de Foucault y Rouvroy, no es el fin del poder sino su mutación hacia formas más profundas, más difusas y más difíciles de resistir. Una IA reguladora del capital global concentraría un poder sin precedentes históricos, precisamente porque opera bajo la apariencia de la objetividad técnica.

En segundo lugar, el problema de la legitimidad es irresoluble dentro del modelo propuesto. No existe ningún procedimiento técnico capaz de sustituir la deliberación política democrática como fundamento de las normas que rigen la vida colectiva. La razón comunicativa habermasiana sigue siendo el único criterio filosófico capaz de distinguir regulación legítima de dominación. La velocidad del algoritmo no puede compensar la ausencia del diálogo.

En tercer lugar, el caso de Israel ilustra con claridad un principio filosófico general: toda tecnología está situada. No existe IA fuera de relaciones de poder, de historias concretas,

de intereses específicos. Pretender que una arquitectura tecnológica puede gobernar el capital global con neutralidad e imparcialidad es, como argumenta Crawford, un acto de invisibilización del poder, no de su superación.

En cuarto lugar, los riesgos filosóficos del modelo —opacidad, convergencia instrumental, amplificación de desigualdades, extinción de la soberanía económica— superan con creces sus potenciales ventajas en términos de eficiencia regulatoria. La historia del capitalismo enseña que los instrumentos de regulación tienden a ser capturados por los intereses que regulan; una IA reguladora del capital global no escaparía a esta lógica, sino que la llevaría a su expresión más extrema.

En quinto lugar, se ha identificado un vínculo teórico relevante entre el concepto de gubernamentalidad algorítmica (ROUVROY; BERNIS, 2013) y la noción de poder instrumental (ZUBOFF, 2019): ambos convergen en describir sistemas de poder que operan sin sujeto, que producen conducta sin producir conciencia, y que resultan estructuralmente impermeables a los mecanismos de impugnación democrática clásica.

Finalmente, este análisis no concluye que la IA no tiene ningún papel legítimo en la gobernanza económica global. Lo que sostiene es que ese papel, para ser filosóficamente defendible, debe estar subordinado a instituciones democráticas genuinamente representativas, sujeto a mecanismos robustos de auditoría y contestación, distribuido entre múltiples actores que se controlen mutuamente, y acompañado de una reflexión filosófica permanente sobre sus implicancias para la libertad, la igualdad y la dignidad humana. La pregunta de si una IA puede gobernar el capital global no es, en última instancia, una pregunta técnica. Es una pregunta sobre qué tipo de mundo queremos habitar y qué formas de poder estamos dispuestos a aceptar como legítimas.

REFERÊNCIAS

BOSTROM, Nick. *Superinteligencia: caminos, peligros, estrategias*. Tradução de Albino Santos Mosquera. Zaragoza: Teell Editorial, 2016.

CRAWFORD, Kate. *Atlas of AI: Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence*. New Haven: Yale University Press, 2021.

FLORIDI, Luciano. *The Fourth Revolution: How the Infosphere is Reshaping Human Reality*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Seguridad, territorio, población*. Traducción de Horacio Pons. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

FOUCAULT, Michel. El sujeto y el poder. In: DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. *Michel Foucault: Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995. p. 241-259.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa*. Vol. I y II. Traducción de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1987.

HAN, Byung-Chul. *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Traducción de Alfredo Bergés. Barcelona: Herder, 2014.

HARARI, Yuval Noah. *21 lecciones para el siglo XXI*. Traducción de Joandomènec Ros. Barcelona: Debate, 2018.

MAZZUCATO, Mariana. *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. Traducción de Marcos Pérez Sánchez. Barcelona: RBA, 2014.

O'NEIL, Cathy. *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York: Crown Publishers, 2016.

ROUVROY, Antoinette; BERNIS, Thomas. Gouvernamentalité algorithmique et perspectives d'émancipation: le disparate comme condition d'individuation par la relation. *Réseaux*, Paris, v. 31, n. 177, p. 163-196, 2013.

SRNICEK, Nick. *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 2017.

ZUBOFF, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: PublicAffairs, 2019.



SOCIAL REPRESENTATIONS ABOUT *TANDEM* PERIURBAN ANTHROPOCENTRISM IN A NEIGHBORHOOD WATER IMPACT OF LEAKS IN LOCAL DEVELOPMENT*

Cruz García Lirios
garcialirios@aol.com

Abstract

Social representations are visions of the everyday world that is historically constructed alongside the dissemination of media intensifies their audiences. In this sense, the printed media availability and water policy has not only been systematically reduced to opinions by the press, but also two logics have been grown on the credibility of the information and the verifiability of it. In this sense, this study exposes the lines of discussion for the analysis of tandem policies and agenda setting in the availability and supply of water. The results show frames from newspaper audiences are considered promoters of a relative deprivation that is the conformism of the service quality of public water supplies.

Keywords: Compliance, Performance, Availability, Supply rate.

Introduction

The relationship between authorities and users of public services has been a central issue on the agenda of the media. In the case of water as a strategic resource for local development, quality of life and subjective well-being, in recent years it has been widely reported by the media (Anaya, 2014).

Particularly the print media with national circulation has included reports about the imbalance posed by water scarcity and water shortages associated with the corruption of local authorities and increased rates deregulated (Gomera et al., 2013).

* Artigo publicado originalmente nesta Revista, no volume 04, ano de 2019.

Link: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/243520>

The impact of media coverage regarding the shortage and poor health has been a central issue in the public health agenda (McCombs, 1996). It is estimated that about six million children die from diseases hidrotransmitadas in countries with high rate of water shortages, but this means not only disseminate information but also associate the performance of the authorities in terms of management.

Thus, in the suburbs of large cities the problem of water supply has been addressed by a system of tandem in which increasingly restricted water consumption and substantially increase rates (Gudynas, 2010).

Approximately 20% of incomes in vulnerable or water exclusion situation, is assigned to the purchase of water products, but print media rather highlight the lack of infrastructure and attention to contingencies such as drought or frost (Perez and Soler, 2013).

Thus, the media have a particular view of the problem of water scarcity and shortages of attributing responsibility to the authorities and exonerating users who have regular access to drinking water or justifying the soft drink consumption or pharmaceutical industry.

It is a process in which the systematic dissemination of biased information regarding the relationship between availability and management of water resources is known as agenda setting (Carreon et al., 2014).

An agenda is a result of information exchange between the agents involved, but the differences between them generates information biases that are spread in the media and the information is used to justify rate increases by the authorities, waste by users, conflicts among actors or, tandem or policies restricting water (Flores, 2013).

However, the agenda is also historic, as it involves the reaction of organized civil society groups regarding the performance of its authorities on quality public services (García, 2011).

It is power relations that have grown and are activities to the less informative provocation, but in the case of the print media is a process more complex elaboration that this letter sets as an overview of water availability in reference to consumption human.

If the media presented the conflict as central themes of water problems because the authorities responsible for the inefficiency of rates and expose closures avenues, boycotts pipe facilities or kidnappings as evidence of ungovernability that inhibit local sustainable development.

Consider the following premises for addressing administrative corruption on supply and collection of public drinking water:

Premise 1. The availability of resources to be scarce generates an administration of austerity and shortages financed by a steady increase in the unit price of water in terms of political relations between local governments and civil society organizations.

Premise 2. The rates reflect political negotiations between members and militants with regard to election time and the proximity of local elections, but also in terms of management capabilities of civil society organizations.

Premise 3. Conflicts between civil society and local government in the field of municipal water services are a reflection of systematic dissemination of shortage and quality of drinking water in the media with particular emphasis on national newspapers.

Formulation: What is the proposed media for the sustainability of supply and collection system considering his framing of the facts?

Hypothesis: The journalistic framing printed media around scarcity, and water management is established from the systematic diffusion of responsibility of local officials.

Method

Design. Non-experimental, retrospective, documentary and exploratory study.

Sample. Notes the daily newspaper of national circulation during the period from 2010-2015

Instrument. Matrix analysis of content including references consulted and processed information as shown, instruments and results (see table 1 in annex).

Procedure. Estimated impact of press releases considering its content and frequency of keywords or indicators of scarcity, shortage and cost of drinking water.

Results

The weights of notes and images as well as their mutual correspondence concerning the coverage of water leaks Iztapalapa. The indices show that the items appear to be biased as they reached a total value of 4 points of 44 possible. Only in notes III (Alistan constitution water Iztapalapa) and V (is lost in leaks 35% water) reporters tried to externalize their opinion on the issue. The note V journalist quotes two officers: David Robles and Hector Reyes to support the header of your report regarding the volume is wasted by visible and invisible leaks without establishing a percentage distinction between the two issues and link it with 35% announcing at the top of the note.

Regarding framed pictures, media coverage seems to be high since it reached a total of 36 points of 44 possible. A quarter of the selected notes reached the maximum weighting relative to framing. IX and X notes included images out of context without any connection with the note. Such notes did not try to influence or confuse readers.

However, the notes I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII and XI included images that seems evident extreme shortages; public service users storing water in drums, jars and buckets. Or, images where principal photography leaks seem to be uncontrollable.

In the case of the relationship between discourses and images, the index was 22 Framed Hybrid which was considered moderate as only the notes III, VI, IX and X included images that did not correspond to the briefing notes.

However, if the note III who headed: "ready incorporation of water in Iztapalapa" included images of water users away. That is, "El Universal" describes a leak to argue the need for a

legal agreement and illustrates his message with images relating to a possible consequence: the improvised water storage.

Finally, the index Mediatization Leak scored a total of 62 of 132 possible to settle at a moderate level. That is, the press coverage about the shortage prompted by leaks seem to have an unusual bias in relation to the description and illustration of the water situation is diffused.

Discussion and conclusion

The results showed a moderate mediation except Framed Images Index (IEI), which was close to a very high degree of media coverage. Such findings are consistent with those found by Garcia-Lilies (2011) who found moderate levels of media coverage regarding the participation of users in situations of scarcity and shortage.

References

ANAYA, Genaro. Anthropocentric: a mistaken concept *Entretextos*, 6 (7): 1-12. 2014.

CARREON, Javier; HERNANDEZ, Jorge; GARCIA, Cruz; BUSTOS, Jose; MORALES, Maria.; AGUILAR, J. The Psychology of water sustainability. Public policies and consumption patterns. *Aposta*, 63, p. 1-29, 2014.

FLORES, Raul. Research of social representations of the environment in Brazil and Mexico, 13 (1), p. 1-20, 2013.

GARCIA-LILIES, C. Water mediation of participation in Iztapalapa. In: Pihedraita J. (ed.). *Social management for human development*. (p. 521-547), Bogota: UCMC. 2011.

GOMERA, Antonio; VILLAMANDOS, Francisco. Vaquero and Manuel. Construction of indicators of environmental beliefs from the NEP scale. *Psychological Action*, 10 (1), p. 149-160 [doi.org/10.5944/ap.10.1.7041], 2013.

GUDYNAS, Eduardo. Biocentric path: intrinsic values of nature rights and ecological justice *Tabula Rasa*, 13, p. 45-71, 2010.

MCCOMBS, M. Influence of news about our images of our world. In: BRYANT, J.; ZILLMAN, D. (eds.). *The effects of the media. research and theories*. (p. 13-34). Barcelona: Polity Press. 1996.

PEREZ, David; SOLER, Martha. Agroecoeconomics and ecofeminism to decolonize and depatriarchalize global power. *International Journal of Political Thought*, 8 (1), p. 93-103, 2013.

SOTO, Giovannie. Sustainable development or environmental ethics. *Articles and Essays of Rural Sociology*, 7 (13) p. 7-19, 2012.

ANNEXED

Table 1. State of Knowledge

<i>Author</i>	<i>Definition</i>	<i>Sample</i>	<i>Specification</i>
<i>Gudynas, 2010</i>	<i>Anthropocentrism.</i> "Where nature has own rights, but they reside only in people. Only humans, while cognizant and sentient, are moral agents who can provide these values, and discuss scenarios in political management of the environment. "(P. 48)" a way of being in the world, a world view expresses a kind of relatedness that supports the dual nature and society. The assessments are made according to human benefit or advantage, making the environment objects, to implement them and manipulate them. "(P. 54)	38 works that were published during the period from 1972-2009	The Theory of Social Representations (TRS) warn legal structures for human rights attributed to the detriment of the rights of other species to breed and coexist
<i>Gudynas, 2010</i>	<i>Biocentrism.</i> "Life on Earth have value in itself and that these values are independent of the usefulness of the nonhuman world for human purposes." (P. 50)	38 works that were published during the period from 1972-2009	The TRS is to account for the moral balance, ethics and behaviorally around the imbalance led by utilitarianism
<i>Soto, 2012</i>	<i>Ecofeminism.</i> "He argues that there is a direct correlation between anthropocentrism and patriarchy, which, in the same way that nature has undergone, subjecting women." (P. 12)	50 fonts on the Biocentrism during the period from 1971-2011	The TRS would explore the parallels between the domination of nature and domination of women under patriarchy
<i>Flowers, 2013</i>	<i>Anthropocentrism.</i> "Taking into account the goods and products that benefit humans, relations with the environment to seek satisfaction of their needs." (P. 11)	30 Research conducted in Brazil and Mexico during the period from 1973-2014	The TRS would argue that anthropocentrism is a local construction develops useful insights on environmental resources that are common to other groups
<i>Gomera, Villamandos and Vaquero, 2013</i>	<i>Environmental awareness.</i> "A system of experiences knowledge and experience that the individual is actively using in their relationship with the environment." (P. 150)	26 articles related empirical measurement of the New Environmental Paradigm during the period from 1973-	The TRS cognitively describe the relationship between individuals with respect to their surroundings

Perez and Soler, 2013

"The anthropocentrism is based on dualism culture / nature, while in the ethnocentrism of the modern / non-modern couple, development / backwardness, human / non-human (or human sub) and androcentrism dualisms associated with male / female, public / private, and reason / emotion among others. All these dualisms are constitutive each other and (re) produce a complex matrix of relations of power / domination / resistance to normalized privileges people also favored in the most concrete and everyday life at its symbolic and material dimension. " (p. 100)

2012

50 fonts on the dualisms that were included during the period from 1984-2013

The TRS signal that dualisms are tools that facilitate the understanding of reality and position the actors in a group to which they belong or want to belong

Anaya, 2014

Anthropocentrism. "Comes to indicate a naive idea to the reality of things. Not the human species as such in the center of the world to which we belong, but the center is made up only some members of the species (not many) that overlap each other. (...) In the human community as unity, the center of several elements: human beings in our cultural and social diversity, we grouped around a central human-what every one- on unity and not on the unanimously. "(p. 7)

15 trials during the period from 1975-2013

The TRS signal that anthropocentrism is a global construction to guide the guilt and responsibility of an elite with respect to environmental degradation and its effects on public health

Carreon, Hernandez
Garcia Bustos, and
Aguilar Morales, 2014

Anthropocentrism. "The resources are considered an exclusive service for current human needs regardless of the capabilities of the human generations later and the needs of present and future species." (P. 9)

50 fonts on the anthropocentrism during the period from 1995-2013

The TRS warn that the resources to be transformed into public services are not only unique to the human species, but only those who can afford its use value and exchange value

Source: Self-made



EL URBANISMO COMO DISPOSITIVO DE CONTROL, VIGILANCIA Y SEGREGACIÓN

UN ANÁLISIS DEL PARADIGMA SOCIO-AMBIENTAL EN SEGURIDAD Y SUS IMPLICANCIAS SOCIALES

Carolina Cravero
carolinacravero@unraf.edu.ar

RESUMEN

Este trabajo se desprende de una investigación cualitativa desarrollada en la ciudad de Curitiba, Brasil, entre 2014 y 2017. La misma explora las implicancias sociales de las políticas de “revitalización” del espacio público a través de un estudio de caso donde se indagó el vínculo entre urbanismo y seguridad pública para el establecimiento de fronteras urbanas que contribuyen a las formas contemporáneas de segregación social en las ciudades. El presente artículo es un recorte de dicha investigación y sistematiza los principales lineamientos conceptuales del paradigma socio-ambiental de la seguridad que sostiene que el comportamiento psicosocial de los individuos y grupos está estrechamente vinculado con las características ambientales. Esta postura se sustenta en varias corrientes que parten de la premisa de que el diseño urbano modifica tanto la conducta individual como las estructuras sociales. Este trabajo analiza el impacto de estas ideas en el contexto brasileño, su influencia en el diseño de políticas de seguridad y las implicancias sociales de su implementación.

Palabras clave: Urbanismo – Seguridad – Segregación Social - Ciudad.

* Artigo publicado originalmente nesta Revista, no volume 5, ano de 2020.

Link: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/243520>

Introducción

Existe un vínculo insoslayable entre las políticas de “revitalización” y la cuestión de la “seguridad” en las ciudades latinoamericanas. Numerosos trabajos exploran la relación entre urbanismo y el sentido social del miedo, producto del encuentro entre los discursos de la seguridad ciudadana y la economía política de las ciudades (Carrion Mena y Nuñez Vega, 2006; Arriagada Luco y Morales Lazo, 2006; Lira, 2014). Así, el miedo aparece como principio urbanístico y este último como mecanismo de control social.

Existen políticas de ordenamiento territorial que proponen “mitigar la inseguridad ciudadana” o la “violencia urbana” a través de la llamada “revitalización” de los denominados “espacios-problema” con su correlato de creación de “espacios urbanos seguros”. Estos proyectos de intervención se fundamentan en los discursos de la tolerancia cero y la denominada “teoría de las ventanas rotas”, es decir, en el paradigma socio-ambiental de la seguridad.

La “necesidad” de “revitalizar” áreas centrales consideradas “degradadas” o “espacios-problema” se cimienta principalmente en la existencia de la criminalidad, asociada en el imaginario urbano, a la presencia de determinados grupos marginalizados y excluidos:

Mais reformas serão realizadas na capital em “espaços-problema”

A revitalização da Rua São Francisco faz parte do programa Marco Zero criado pela prefeitura de Curitiba em 2005. A previsão é de que os próximos pontos a serem reformados sejam as ruas Saldanha Marinho, João Negrão e Conselheiro Laurindo, vias também tradicionais da cidade. O programa, que prevê intervenções em pontos do Centro considerados como “espaços-problema”, que sofrem com o tráfico de drogas e a criminalidade, já realizou obras na Praça Tiradentes e na Avenida Marechal Deodoro, entre outros pontos. (GAZETA DO POVO, 30/08/12, disponible en <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/promessa-de-vida-nova-as-pedras-da-rua-sao-francisco-2mawunob5n32io2eb1dx3b1hq>)²

Los casos analizados en la ciudad de Curitiba, PR, Brasil, han sido los de la Rua São Francisco, donde fue construida la Praça de Bolso do Ciclista, y el parque Passeio Público³, ubicándose a pocos metros entre sí y constituyendo una “región problema”. Todos estos lugares fueron catalogados, tanto por la prensa local, como por el imaginario urbano, como “peligrosos” y han pasado o se encuentran en plan de “revitalización urbana”. De esta manera, el urbanismo constituye un dispositivo de seguridad en la ciudad.

Carrion Mena y Nuñez Vega (2006) entienden que la noción de peligro se construye socialmente, y que las políticas de “revitalización”, asociadas principalmente a la cuestión patrimonial, son la expresión urbanística de acciones que buscan organizar el espacio público

2 Por cuestiones vinculadas a la tradición etnográfica en investigación cualitativa las citas de diarios, periódicos y entrevistas realizadas durante la investigación se mantendrán en su lengua original, el portugués.

3 Se localizan dentro del contorno denominado “centro histórico” de Curitiba, entre las Ruas Riachuelos, Alfredo Buffem, Treze de Maio y Barão de Serro Azul.

mediante procesos de inclusión - exclusión, relacionados con la economía del turismo, saneamiento poblacional y especulación inmobiliaria, donde no sólo participa el Estado.

De los datos elaborados durante la investigación se desprende que la cuestión de la “seguridad” es constantemente mencionada por aquellos que visitan los espacios en proyecto de “revitalización”, y este tipo de medidas urbanísticas son postuladas como posible solución al problema de la inseguridad en la ciudad (Cravero Bailetti, 2017). En Curitiba, por ejemplo, el 63% de las personas que durante 2014-2015 frecuentaban la Rua Sao Francisco esgrimieron que antes no lo hacían por cuestiones vinculadas a la “peligrosidad” (Datos propios, survey, 2015). Sin embargo, lo que se demanda a través de los proyectos urbanísticos de “revitalización” no es necesariamente presencia policial, sino ausencia de ciertos actores considerados “amenazas”, “portadores” de criminalidad y “*sujeira*”⁴ como, por ejemplo, mendigos, usuarios de crack, personas sin techo y prostitutas. Dicha cuestión fue relevada durante el trabajo de campo, así como en expresiones de la prensa local, en este caso sobre el Passeio Público:

Mas a importância histórica do espaço destoia de sua realidade: hoje, o parque é ponto de tolerância para prostituição e consumo de drogas, principalmente no período do começo da noite até o fechamento dos portões, às 20 horas. (GAZETA DO POVO, 29/09/12 disponible en <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/sexo-e-drogas-mancham-o-passeio-publico-3yald2zsw7hw7way7d3degcu>)

Estudiar las políticas de “revitalización” supone analizar las formas contemporáneas de segregación social y las fronteras urbanas que son construidas a partir de ellas; implica necesariamente examinar su relación con la seguridad pública en términos de “limpieza moral” de la ciudad para el mantenimiento del “orden”. Para explorar el proyecto “revitalizador” del centro de Curitiba desde dicha perspectiva fue necesario situar el problema en un contexto muy específico: la producción de lugares seguros a partir de la nueva política de seguridad implementada en Brasil.

Durante los mega-eventos, el urbanismo se constituyó en un dispositivo clave, siendo el instrumento que permitió “*mantener aislados o juntos a los habitantes de una ciudad*” (Debord en Carrion Mena y Nuñez Vega, 2006, p.9) A partir de la categoría de *campo de poder*⁵ (Bourdieu, 2007) se entiende cómo las políticas urbanísticas representan herramientas de gobierno para controlar los espacios e influir en la organización social, donde los proyectos de “renovación” o “revitalización” apuntan a generar un ambiente controlado y aséptico, especialmente cuando de los centros se trata. La Rua Riachuelo, el Passeio Público, el Paso da Liberdade, la Rua São Francisco y también la Praça de Bolso do Ciclista dan cuenta de este proceso en la ciudad de Curitiba.

4 La traducción literal al español sería “suciedad”, sin embargo, se coloca en portugués original, ya que en esa lengua este término también es utilizado comúnmente para referirse a contextos urbanos implicando la presencia de personas marginalizadas.

5 Concepto proveniente de la sociología de Pierre Bourdieu (2007) y entendido como un espacio estructurado de posiciones y disposiciones, cuyas características se vinculan a la posición dentro del mismo. Cada campo tiene en juego un capital que definirá las reglas dentro del mismo. Si bien no pueden analizarse en función de sus ocupantes tampoco son espacios totalmente autónomos, ya que las fronteras entre ellos son difusas.

La relación urbanismo y seguridad

El vínculo urbanismo y seguridad no es una novedad, pero es relativamente reciente su estudio dentro de las ciencias sociales. La correlación entre uno y otro campo se desarrolla a partir de los años 60 y 70, enfocándose en la cuestión del crimen, y especialmente dentro de disciplinas como sociología, psicología social y criminología.

Existen autores que sitúan geográficamente este inicio en Europa (Carrion Mena, F.; Nuñez Vega, 2006). Sin embargo, América Latina, especialmente Brasil, se vio influenciada por un sector de la Escuela de Chicago norteamericana que providenció a gestores, políticos e intelectuales vinculados al diseño de políticas públicas un discurso “teórico” sobre el tema: la seguridad socio-ambiental.

Específicamente en América del sur, la reflexión sobre la relación entre seguridad y urbanismo será posterior. Esto se debe a dos cuestiones: en primer lugar, a la falta de condiciones en contextos represivos y dictatoriales que atravesaban el continente; y en segundo lugar al desinterés en las políticas de seguridad como tema de investigación por parte de académicos/as intelectuales, vinculados principalmente a los sectores progresistas de la sociedad, que consideraban la cuestión como un tema “de la derecha”. Así lo explica Ignacio Cano (2006), refiriéndose al caso brasileño:

Hasta los años 70, la delincuencia era concebida básicamente como un problema de policía; la izquierda esperaba, como en otros países, que la salida de la dictadura y la democratización de alguna forma resolverían la cuestión. La temática de la delincuencia era concebida como una temática “de la derecha”, de los defensores de la ley y el orden, y un énfasis excesivo en la cuestión ya era visto como sospechoso. En consecuencia, no existía una reflexión ni una propuesta desde los sectores progresistas que se contrapusiera a la simple demanda de orden proveniente de los grupos conservadores. (CANO, 2006; p 137)

En la región, la seguridad entra en las academias como tema de investigación en los años 80, a partir de su ingreso a la pauta política y social de las jóvenes democracias, y se profundiza en los años 90 a raíz del “fracaso” de los paradigmas vigentes y su tensión con la plena vigencia de los derechos humanos. Las políticas neoliberales aplicadas a partir del consenso de Washington (1989), acentuaron la tensión seguridad – inseguridad en la relación entre el Estado y la sociedad, estableciendo elementos de continuidad con las dictaduras cívicas – militares. Esta cuestión permite entrever lo que la socióloga argentina Alcira Daroqui (2009) llama los “soportes históricos – políticos”:

en los que se sostiene la legitimación de una violencia estatal que en la actualidad se expresa esencialmente en tanto “cruzada” contra el delito, y en la que se dirime sin dudas los espacios sociales-territoriales entre los ciudadanos y los no-ciudadanos-delincuentes-enemigos (DAROQUI, 2009, p 15)

En este contexto, el espacio urbano emerge como un símbolo de disputas sociales arbitradas por la acción represiva y violenta del Estado. En Brasil, son pioneros los trabajos de Caldeira (2000) y Silva (2005, 2010, 2013, 2016) sobre la relación entre territorio, imaginarios urbanos, violencia(s) y segregación. Silva (2013) contextualiza el tema en la sobre-politización ocurrida en Rio de Janeiro al final del proceso de redemocratización donde:

En 1969... la dictadura militar promulgó el decreto-ley de seguridad nacional. La consecuencia (...) fue aproximar la violencia política a la violencia común, sacando el crimen violento de las últimas páginas de los diarios para colocarlo como un problema central de la agenda pública. (...) el mundo del crimen fue una consecuencia, tal vez no intencional, de las políticas de control social producidas durante la dictadura militar. (...) Pero la sobre-politización y polarización definitiva de la comprensión de la violencia criminal como amenaza a la vida cotidiana ocurrieron más tarde, sobre el final del proceso de redemocratización. Su raíz está en la reacción de una parte de la población carioca ante la decisión de Leonel Brizola de prohibir las grandes operaciones policiales en favelas (...) fue entendido por los anti-brizolistas como defensa de la criminalidad (...) Brizola ganó las elecciones, pero puede decirse que los anti-brizolistas establecieron el cuadro de referencia básico de las políticas actuales de manutención del orden en Rio de Janeiro. (Silva, 2013, p.1 – traducción de mi autoría)

En Brasil las políticas represivas de manutención del orden adquirirán un carácter territorial, sentando sus bases en las favelas y aéreas periféricas, direccionando las acciones de las fuerzas de seguridad del Estado a los sectores empobrecidos, y recrudeciéndose en años posteriores con el discurso de “combate a las drogas”. La dimensión represiva de la vida social, vinculada a las disputas por el dominio del territorio en las ciudades brasileñas, comenzará a pensarse a partir del ingreso de la seguridad pública en la agenda política democrática y su desarrollo como objeto de estudio por parte de intelectuales académicos (Caldeira, 2000; Silva, 2005, 2010, 2013, 2016). Como destaca Lira (2017), de manera paradójica, violencia y democracia se expandirán en Brasil de forma interligada y compleja, siendo la “ciudad” el palco privilegiado para su desarrollo.

“Seguridad con ciudadanía” y la creación de “Espacios Urbanos Seguros”

El reconocimiento explícito a nivel estatal de la relación entre política de seguridad y diseño urbano, así como la implementación del último como dispositivo de seguridad pública, llegará con la nueva agenda de “seguridad con ciudadanía”. Así, se establecerá como primordial la creación de “lugares seguros” a partir de una combinación entre seguridad pública y planificación urbana, frente a la realización de los llamados “mega-eventos”: mundial de fútbol de 2014, y juegos olímpicos de Rio de Janeiro de 2016. En Brasil, la relación entre urbanismo y seguridad quedará definitivamente sellada a través del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía PRONASCI, lanzado en el año 2007.

La combinación de estos hechos significó la instalación en los campos políticos, mediáticos y también académico, del discurso socio-ambiental de la seguridad. En esta línea encontramos trabajos como los de Pablo Lira (2017), quien entiende que el nuevo modelo significa que:

El derecho a la ciudad tiende a ser concebido e implementado más allá de un simple derecho de visita o regreso a las tradicionales ciudades, conforme pondera Henri Lefebvre (1969), pasando a ser democráticamente construido y vivido por la sociedad a través de la Seguridad Ciudadana. (Lira, P., 2017, p. 21 – traducción de mi autoría)

Como muestra Loïc Wacquant en su obra *Las Cárceles de la Miseria* (2004) toda acción estatal violenta requiere de fundamentos teóricos en el campo académico y/o intelectual que las legitimen. El discurso socio-ambiental de la seguridad, basado en los preceptos sobre el control del crimen provenientes de la escuela de Chicago de los años 60 y 70, juega ese rol marcando la relación entre seguridad y urbanismo, donde las políticas de “revitalización” y creación de “espacios urbanos seguros” serán instrumentos de dicha alianza.

Siguiendo a Wacquant (2004), el discurso de la seguridad socio-ambiental implica intereses y actores intervinientes en una red de relaciones que ubica al urbanismo como dispositivo de resolución pacífica y/o “civilizada” del problema, y cuyo principal objetivo es la protección de los sectores medios y medios/altos de la sociedad, con su contracara de estigmatización y criminalización de los sectores empobrecidos, y por esta vía de marginalización de vastas parcelas de la sociedad, legitimando la segregación urbana.

La apropiación del urbanismo como instrumento de seguridad por parte del poder público, intelectuales y las agencias estatales, se encuentra atravesado por ideas de “control del crimen” a través del diseño ambiental. Este paradigma se nutre de diversas vertientes teóricas que han dado origen a un modelo que se ha conocido e internacionalizado como “ventanas rotas”, pero que encuentra su génesis en una diversidad de posturas. A continuación, se desarrolla un recorrido expositivo por estas líneas de pensamiento, dejando constancia de sus principales postulados.

Deconstrucción del paradigma socio-ambiental de la seguridad

Según la tradición teórica de prevención del crimen a partir del diseño urbano, el comportamiento psicosocial de los individuos y grupos está estrechamente vinculado con las características ambientales. Esta postura parte de la premisa de que el diseño urbano modifica tanto el comportamiento individual como las estructuras sociales. En el binomio *urbanismo – seguridad*, el primero aparece como la variable independiente capaz de alterar las características de la segunda.

El urbanismo pasa a ser representado como un “instrumento” o “herramienta” para reducir las tasas de criminalidad y alcanzar la tan deseada seguridad. Por otra parte, es presentado como una resolución “pacífica” y “civilizada” del conflicto, ya que, en lugar de recurrirse a la fuerza del Estado encarnada en las policías, se haría uso del diseño siendo (en apariencias) más coherente con las premisas democráticas liberales.

Dentro de esta tradición existen diferentes trayectorias teóricas que relacionan seguridad con urbanismo, cuyo recorrido termina en la definición de la *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTDE)⁶ que atraviesa la perspectiva adoptada en Brasil. Según la

6 Prevención del crimen a través del diseño ambiental, por sus siglas en inglés.

sistematización realizada por De Souza y Compans (2009) e Idrovo Alvarado y Garcia Almirall (2013), podemos resumirlos en las siguientes: 1) la teoría de la vigilancia natural; 2) el *discouraging crime through city planning*⁷; 3) la teoría del espacio defendible; 3) la CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*) y finalmente 4) la teoría de la sintaxis espacial.

1) *La teoría de la vigilancia natural*

Siguiendo a Idrovo Alvarado y Garcia Almirall (2013) esta teoría podría ser caracterizada como “ojos en la calle”. Surge en 1961 con el trabajo de Jane Jacob, quien propone en términos de seguridad, crear un barrio donde los habitantes se “sientan” seguros, siendo la confianza el valor fundamental. Dicha postura parte de la premisa de que la paz y la seguridad no tienen por qué garantizarse únicamente por la presencia policial o políticas represivas, sino que puede hacerse por medio de las personas que viven en el barrio y aquellas que lo transitan, lo que sería posible a través de una “red de control” que establezca una “vigilancia natural”. Este último concepto resulta muy importante, ya que se traducirá en denominador común a todas las teorías socio-ambientales posteriores.

La “vigilancia natural” consiste en transmitir al (posible) delincuente la sensación de estar siendo vigilado. Esta sería la estrategia primordial que convertiría a un barrio en un lugar seguro. Por supuesto, que complementándose y valiéndose de otros mecanismos como, por ejemplo, entender las veredas como órganos de seguridad ciudadana. Esto significa que sean diseñadas de tal forma que garanticen la presencia constante de personas en las calles.

La idea de “ocupación del espacio” como medida de seguridad aparece vinculada a la diversidad de usos que, según esta teoría, garantizaría por sí solo la mixtura social solucionando, casi como por arte de magia, el problema de la segregación. En este sentido, se les atribuye un papel preponderante a los niños como los actores sociales que mejor encarnarían dicha misión. El requisito básico de la vigilancia natural es que exista una buena cantidad de negocios y establecimientos públicos abiertos de día y noche para que las personas tengan asegurada su integración física mientras se trasladan de un lugar a otro. Esto se asume como parte de la “autogestión” del barrio.

En la construcción de este pensamiento aparece como de vital importancia el permanente movimiento de personas y actividades (la idea comúnmente difundida de “ocupar la calle”) para inhibir los actos delincuentes, y como una manera “espontánea” de “desplazar” a aquellos “indeseables”. Por otro lado, otra cuestión fundamental para este pensamiento es el desarrollo de emociones, apropiaciones afectivas del lugar, para despertar acciones de control y vigilancia. Es por ello que ésta última se presenta como “natural” en contraposición a la idea de “vigilancia pública” que sería realizado exclusivamente por la policía.

2) *Discouraging crime through city planning*

Schlomo Angel fue un criminólogo norteamericano, identificado por De Souza y Compans (2009) como el iniciador del concepto de “espacios urbanos seguros”. En 1968 elabora su tesis

7 Desalentando el crimen a través de la planificación urbana, por su sigla en inglés.

“Discouraging crime through city planning” (Desalentando el crimen a través del planeamiento urbano). Su hipótesis central es que el plan estratégico de la ciudad es una herramienta excelente para disuadir los actos criminales. El objetivo principal de esta posición es inhibir los llamados crímenes de calle (*street crimes*), para ello aplica el principio de los patrones urbanos (*urban patterns*) estableciendo “modelos” de comportamientos delictivos, y cómo estos pueden ahuyentarse a través de intervenciones urbanísticas. En este sentido pueden inferirse las reminiscencias lombrosianas⁸ que permean sus hipótesis. Por otra parte, estas ideas dieron lugar a una de las principales técnicas del modelo de “tolerancia cero” implementado en los Estados Unidos y exportado a América Latina: el *stop and frisk*. Esto significa controlar, detener y en caso de necesidad someter a un cacheo en la calle a cualquier persona “razonablemente sospechosa”.

Loïc Wacquant (2004) muestra como en el caso de Nueva York, en el año 1998, las personas negras representaban el 63% de los individuos controlados siendo la cuarta parte de la población de la ciudad. Estas nociones de crímenes callejeros, y patrones de conducta en la vía pública asociados a posibles delitos, acaban siendo imposiciones discriminatorias contra determinados grupos sociales y en territorios urbanos específicos, es decir *intolerancia selectiva* (Wacquant, 2004, p.17) orientada a una limpieza, étnica y de clase, del espacio público.

3) *La teoría del espacio defendible*

De acuerdo con el recorrido establecido por De Souza y Compans (2009) esta teoría fue elaborada por el arquitecto Oscar Newman en 1972, quien, en consonancia con sus antecesores, parte del presupuesto de que el medio ambiente presenta efectos significativos sobre el comportamiento de los delincuentes, favoreciendo la comisión de delitos. Según Newman es la combinación de tres elementos básicos que se presentan de manera conjunta en tiempo y espacio, lo que hace que el delito ocurra: un probable delincuente, un objetivo apropiado y la ausencia de elementos disuasivos. Estos últimos corresponderían al diseño urbanístico, es por ello que de acuerdo con esta teoría las conductas antisociales favorecidas por ciertas construcciones habitacionales, especialmente de complejos con numerosos habitantes, estarían en la base de las causales de criminalidad.

Se trata de una teoría centrada en la vigilancia, pero en este caso, en una vigilancia condicionada a la claridad y visibilidad del vigilante, que no serían las fuerzas policiales, sino los propios individuos que desarrollando un sentido de pertenencia toman el espacio físico y lo defienden de “otros”. Es decir, que la custodia del territorio queda a cargo de los vecinos y no del poder público. En este sentido, el papel del Estado es relegado a la creación de fronteras visibles a través de la tipología espacios públicos, semi-públicos, espacios privados y semi-privados. Según este pensamiento, esta distinción espacial constituye la base del orden.

Idrovo Alvarado y García Almirall (2013) identifican como conceptos clave de esta “teoría” las siguientes cuestiones: territorialidad, imagen, vigilancia y zonas seguras. El primero se encuentra asociado a un sentimiento de posesión que genera control, porque los individuos están dispuestos a defenderlo. La imagen se relaciona con la apariencia del barrio y resulta, según este pensamiento, fundamental para generar sentimientos de propiedad, facilitando su defensa y haciendo más difícil que sea vandalizado. La vigilancia es entendida como la habilidad para ver y ser visto siempre, y las zonas seguras serían aquellas que se construyen a partir de las

8 En Referencia al criminólogo Cesar Lombroso.

barreras espaciales público – privado bien definidas. Según esta línea de pensamiento el tamaño del barrio es fundamental, por eso propone barrios pequeños para controlar mejor la delincuencia, cerrados y con el menor espacio público posible para que los habitantes lo entiendan como una extensión de sus viviendas. Estas ideas buscan incrementar la sensación de “propiedad” sobre el espacio “público”, para lo cual se utilizan barreras físicas y simbólicas. Así, las raíces capitalistas/privatistas/segregacionistas se encuentran en la base de estos conceptos sobre el espacio.

El control informal está en el centro de este discurso y se vale de instrumentos del diseño y arquitectura, como la luminaria. Se trata de intervenciones que proponen iluminar para mejorar la vigilancia, y en lo posible con lámparas sofisticadas para que los vecinos se sientan orgullosos y las conserven. Muchas de estas premisas se encuentran presentes en las llamadas “políticas de revitalización”, especialmente porque conciben al espacio como “vivo”, pero a través de una idea segregacionista, donde aquellos/as que no son considerados parte de esa “vida” urbana, serán excluidos/as a través de sofisticados mecanismos.

4) *Crime Prevention Through Environmental Design*

Esta “teoría”, también conocida como situacional, es de suma importancia para comprender los discursos y políticas actuales de seguridad, ya que originó un movimiento internacional y *think tanks*⁹ entorno a las cuales gravitan acciones transnacionales. Fue esta corriente, en sumatoria con sus antecesoras, la que dará lugar a la teoría de las “ventanas rotas” que actualmente atraviesa toda la agenda de seguridad latinoamericana, como bien lo demuestra Loïc Wacquant en su libro *Las Cárceles de la Miseria* (2004).

La teoría situacional perfecciona las técnicas e ideas del control preventivo a partir del diseño ambiental. Se inicia con el trabajo del criminólogo Ray Jeffrey, quien en 1971 publica el libro de mismo nombre. Jeffrey parte de la premisa de la oportunidad que establece tres pilares para reflexionar sobre la cuestión de la seguridad: el delincuente, la víctima y la situación o contexto (Souza y Compans, 2009).

Basándose en la idea de que los delitos ocurren porque el entorno físico los favorece, propone como herramientas las siguientes: control natural de los accesos, vigilancia natural, manutención de los espacios urbanos y el refuerzo territorial que refiere al afecto que el habitante desarrolla con el espacio que lo circunda. Se trata de una sistematización donde Jeffrey amalgama sus antecesores teóricos. Según Rau (citado por Souza y Compans, 2009)¹⁰ la diferencia primordial entre esta línea y las anteriores radica en el peso que se le atribuye a lo social. Mientras los predecesores a la CPTED, especialmente Newman, restringen las estrategias a la vigilancia colectiva de los vecinos que se comprometen con la defensa del lugar, resultando en una propuesta de intervención, la teoría de situación coloca el foco en la estructura social, prestando

9 Laboratorios de ideas que suelen asesorar gobiernos, candidatos o partidos políticos, se caracterizan por tener cierta orientación ideológica para elaborar planes de acción e influir sobre el diseño de políticas públicas.

10 Rau (2009) identifica una segunda generación dentro de la CPTED que incorpora cuatro nuevas categorías, vinculadas al desarrollo de la escala comunitaria: percepción de miedo de los habitantes, asociado al control que ejerce sobre el espacio; evaluación de los espacios de encuentro comunitario; organizaciones comunitarias existentes y la participación activa de los habitantes.

atención a indicadores como: composición familiar, historia de ocupación, relaciones entre los vecinos, índices de renta y trabajo, niveles de pobreza, escolaridad, condiciones sanitarias, etc¹¹.

5) Teoría de la Sintaxis Espacial

En los años 70, Bill Hillier desarrolló una perspectiva probabilística a través de modelos matemáticos que demuestra cómo ciertas configuraciones espaciales determinarían comportamientos. Según Idrovo Alvarado y García Almirall (2013) se trata de estudios de sociabilidad, que responde a una línea de reflexión que prioriza los espacios de encuentro, a partir de las configuraciones espaciales, desde donde se adentra en la cuestión de seguridad y crimen. Así, la sintaxis espacial es un instrumento metodológico para estudiar los patrones de crímenes urbanos, que permite trazar mapas con mayores y menores incidencias y cuantificar variables espaciales, así como sociales y económicas. Este modelo intenta establecer, a partir del uso de la estadística y matemática, una relación entre espacio y vida social. Asume la configuración ambiental como variable independiente en sistemas sociales, que se ven modificados por ella.

En esta perspectiva la seguridad aparece ligada al flujo de movimientos de una ciudad y el concepto de vigilancia natural aparece vinculado al de comunidad virtual. Estas últimas son definidas como la conciencia por parte de los habitantes de un barrio de la existencia de otros habitantes del mismo barrio. Esta presencia virtual es lo que según Hillier refuerza el sentido de pertenencia que genera la sensación de seguridad. Estos postulados tienen en sus bases la anulación de la diversidad como posible detonador de la sensación de inseguridad. De acuerdo con esta concepción las personas se sienten seguras en la medida que están entre “iguales”, con lo cual la segregación es inherente al concepto de seguridad propuesto.

Existe una apropiación nativa de todas estas ideas que fundamentan y dan origen a la actual agenda de “seguridad con ciudadanía” en Brasil, en especial a lo que refiere al Proyecto Espacios urbanos Seguros (PEUS) incluido en el PRONASCI y las políticas de “revitalización” como instrumentos de intervención.

El contexto brasileño

En Brasil existe un principio urbanístico en la política de seguridad a partir de las estrategias adoptadas por el PRONASCI, y vinculadas al discurso socio-ambiental de prevención del crimen, donde los proyectos de “revitalización” de los espacios públicos juegan un papel predominante. En este sentido, es importante aclarar que el presente trabajo aborda la “revitalización” en cuanto dispositivo contemporáneo de segregación.

El análisis realizado responde a una concepción *relacional* (Bourdieu, 1986), donde lo simbólico se vincula con la producción e interpretación de sentidos a partir de las experiencias y también discursos, relatos y creencias que tienen ese carácter de “invisible”, pero que se tornan poderosamente eficaces para delinear las prácticas sociales. Partiendo de dicha posición, resulta necesario *contextualizar*, es decir, dar cuenta de cómo fue gestado e instalado el PEUS

11 Moraes y Kulaitis (2013) denominaron esta característica en el contexto brasileño como *policiamiento* de la política pública.

(Proyecto Espacios Urbanos Seguros) a partir del PRONASCI en Brasil, para entender su correlato en Curitiba: las políticas de “revitalización” del centro en cuanto dispositivo de seguridad que permite comprender las formas contemporáneas de segregación y las nuevas fronteras urbanas. El PEUS como estrategia de intervención en materia de seguridad es introducido en la política pública brasileña con el PRONASCI (Ley 11530 del 24 de octubre de 2007). Dicho programa forma parte de una nueva agenda de seguridad, asociada al concepto de “ciudadanía”, por ello aparecerán involucrados tanto el poder público como actores de la sociedad civil.

Un exhaustivo análisis del PRONASCI como política pública se encuentra en el trabajo de Moraes y Kulaitis (2013). Los autores de-construyen la noción de “ciudadanía” del programa a través de las categorías de “control social perverso” y “policiamiento”, mostrando cómo se (re)produce la criminalización y segregación de los principales destinatarios de dicha política pública: jóvenes de periferia. Esta investigación resulta un antecedente relevante, ya que en ella aparece la dimensión territorial del programa que prioriza regiones metropolitanas, donde se concentran acciones de “prevención”. Los autores concluyen que el programa produce en términos sociales, lo contrario a lo que pretenden en anuncios, es decir, acaba creando una identidad de “clase peligrosa” entre aquellos jóvenes alcanzados por sus medidas, donde el territorio juega un papel clave en la construcción del estigma:

Considerando que no todos los barrios de la ciudad se tornan “territorios de paz”, podemos inferir que la selección de locales que reciben intervención del PRONASCI corresponden a una selección de espacios de la ciudad donde la concesión de ciudadanía sólo es posible por medio de un efectivo control policial, o sea, a través del policiamiento de las políticas públicas y de un control social que se evidencia como perverso. (MORAES; KULAITIS, 2013, p20 – traducción de mi autoría)

A partir del trabajo mencionado, y en correlato con las investigaciones de Silva (2010, 2016), podemos ver el peso de la variable ambiental dentro del PRONASCI, lo cual responde a la incorporación del paradigma socio-ambiental a la agenda de seguridad latinoamericana. Por otra parte, la construcción de los “territorios de la paz” definidos en el Programa, sobre la base de estigmas geográficos, resulta evidente cuando aquellos que lo consideran una política de seguridad relativamente exitosa señalan:

La selección de las localidades atendidas por el PRONASCI, llamadas “territorios de paz”, obedeció a criterios estadísticos y análisis criminal que evidenciaban esos espacios como los más vulnerables a la violencia letal. (LIRA, P., 2017, p. 19 – traducción de mi autoría -)¹²

¹² Es importante aclarar que cuando se menciona “violencias letales”, sólo se está considerando estadísticamente las muertes por homicidios violentos, pero sin incorporar la letalidad policial. Esto se relaciona con la utilización de la estadística como lucha por la nominación legítima, en especial en relación al problema de la (in)seguridad, ya que los datos son producidos por el propio Estado, o por pesquisadores/as en base a “fuentes oficiales”, haciendo que los mismos sean siempre “incompletos”. (Moraes y Almendra, 2012).

Moraes y Kulaitis (2013) demuestran como la política pública de seguridad, en su articulación “*con ciudadanía*”, se vuelve un poderoso instrumento de control social y policiamiento de los sectores marginales, que intensifica la criminalización y segregación. El presente trabajo, y en continuidad con dicha línea teórica, entiende que la planificación urbanística, en este caso a través de las políticas de “revitalización” de ciertos espacios como la Rua São Francisco y Praça de Bolso, también constituye un poderoso dispositivo de seguridad que profundiza prácticas segregacionistas. Si el trabajo de Moraes y Kulaitis (2013) da cuenta de las formas de control y vigilancia sobre los llamados sectores “marginales”, localizados en las periferias urbanas, a través del modelo represivo – asistencial; el presente trabajo revela su contracara: las formas de protección y defensa de los sectores medios y medios / altos a quienes se les reserva el derecho a la centralidad, precisamente de la amenaza de los “marginales”, dentro del espacio público.

A través de revisión bibliográfica (Díaz Parra, 2015; Fernandez Gonzalez, 2015, 2014; Iubel y otros, 2014; Janoschka y Sequera, 2014; Salinas Arreortua, 2013; Lees y otros, 2008), se constató que esta tendencia se manifiesta cada vez con mayor frecuencia en los llamados “centros históricos” de las ciudades, a través de un instrumento urbanístico común: las denominadas “políticas de revitalización” orientadas a construir espacios urbanos seguros. Específicamente en América Latina los centros se han constituido en preciados objetos:

En muchas de las ciudades latinoamericanas, cuya riqueza del patrimonio histórico ha hecho que algunos centros históricos estén inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, ha promovido su mantenimiento por parte de los gobiernos nacionales. Dicha situación, a partir de diversos proyectos de “recuperación” o “rescate” del patrimonio histórico se han manejado como un producto de “marketing urbano” en el cual se busca generar espacios atractivos para el turismo y la inversión extranjera, tal como se argumenta para los casos de Cuenca, Ecuador y Cusco, Perú (Steel y Klaufus, 2010), Buenos Aires, Argentina (Gómez y Zunino, 2008), Santa Marta, Colombia (Ospina, 2009), Porto Alegre y Salvador, Brasil (Sanfelici, 2007; Nobre, 2003). De esta manera, el centro de una ciudad, cuyo valor histórico patrimonial se destina al turismo, puede ser más propenso a experimentar gentrificación. (Salinas Arreortua, 2013, p. 289)

En sentido similar, Carrion Mena y Nuñez Vega (2006), analizando en perspectiva comparada realidades como las de Quito, Lima y Montevideo, entienden que:

El centro histórico, emblema patrimonial de la ciudad, se concibe como un espacio histórico, pero al mismo tiempo deshistorizado. Un espacio controlado, ordenado y limpio, de espaldas a la propia ciudad y su historia. El modelo de renovación del centro histórico proyecta una estética del mall. “Espacio vigilado y aséptico, donde la gente puede moverse libremente, mirar, comprar, pero como parte de un orden o de una micro-política. Este tipo de orden sólo es posible como control y al mismo tiempo como generación de una cultura y un consenso de clase media”. (Carrion Mena, F. y Nuñez Vega, L., 2006, p. 9-10)¹³

13 Se podría realizar una perfecta analogía con el centro de Curitiba, que la sitúa perfectamente en el contexto latino-americano descripto. Así, la *des-historización* (y su respectiva violencia simbólica) es apreciable en la invisibilización de toda huella y presencia de población negra en la ciudad, tal como muestra el trabajo de Moraes y García de Souza (1999), incluso sin reconocer ni mencionar la existencia del “*pelourinho*” de Curitiba que remite inmediatamente a la violencia esclavista, racista y colonial. Por otra parte, la “libertad” como parte del orden

El Proyecto Espacios Urbanos Seguros (PEUS) emerge en Brasil con la confluencia de dos acontecimientos: la puesta en marcha del PRONASCI y la realización de los llamados “grandes eventos”. Esto significó que se instalara definitivamente la cuestión de la seguridad pública en la agenda urbanística y viceversa. El PRONASCI, a partir de su surgimiento en el año 2007, introduce la dimensión socio-ambiental a la agenda de seguridad y define al espacio como objeto de intervención directa en el combate al crimen, siendo la novedad principal que otorgó a los municipios el carácter de actor fundamental (que antes no tenían) dentro de dichas políticas, ampliando las funciones de las Guardias Municipales. De esta manera, lo expresaba un representante de la GM de Curitiba en audiencia pública del *Plano Diretor*:

Nesse ano ahhh vem uma vez que esta legalizando o trabalho que a guarda já vinha fazendo em auxilio da PM, ou seja, muita gente falava a Guarda é para prever não pode... a Guarda pode! hoje a Guarda pode! baseado na lei 13022 que foi estabelecida esse ano (Registro diario de campo. Audiencia Pública Plano Diretor - Regional Matriz. 12 de noviembre de 2014).

En el caso de Curitiba, en el año 2008, fue diseñado el Plan Municipal de Seguridad y Defensa Social. La trayectoria urbanística de la ciudad, “moderna y planificada”, hizo que las ideas socio-ambientales introducidas por el PRONASCI tuvieran buena recepción local. En el año 2014 con la intensificación del nuevo modelo de seguridad pública a partir de la realización del mundial de fútbol, los municipios acentuaron su preponderancia y surgieron los Gabinetes de Gestión Integrada GGI, que incluyen entre sus objetivos de “seguridad” la creación de “espacios urbanos seguros”.

La ciudad de Curitiba se tornó referente nacional en la materia, siendo sede del primer encuentro regional de GGI. De esta manera lo expresaba con satisfacción la Agencia de Noticias de la “*Prefeitura*” (Municipalidad/Alcaldía) en mayo de 2014:

Curitiba serve de exemplo nacional pelo seu formato de GGI implantado [...] o GGI, segundo essa normativa nacional, é um fórum deliberativo e executivo composto por representantes do poder público das diversas esferas e por representantes das diferentes forças com atuação na área da segurança pública (Prefeitura Municipal de Curitiba. Publicado 21/05/2014 www.curitiba.pr.gov.br)

En 2014 la municipalidad de la ciudad de Curitiba publica material donde la ciudad es referenciada como ejemplo en el área de gestión integrada de seguridad, destacando sus herramientas de gestión local y las políticas públicas al respecto. Al mismo tiempo, divulga los

micro-político vigilado y aséptico, así como la generación de cultura y consenso de clase media contruidos sobre la *des-historización*, en Curitiba, son apreciables con el evento “*Feira do Largo da Ordem*”. Esta feria de importantes dimensiones, transcurre todos los domingos y se desarrolla, precisamente, sobre las piedras del “*pelourinho*” curitibano silenciado. Este resulta un buen ejemplo de cómo estas políticas de “revitalización” cumplen una función capitalista básica: garantizar el consumo, especialmente orientado al turismo.

contenidos de los cursos de formación sobre “seguridad integrada” entre los que aparece como tópico “*formación de espacios urbanos seguros*”:

Nos próximos meses, serão lançados editais para selecionar 14 propostas entre os participantes das cinco edições nacionais do curso. O conteúdo das aulas incluiu assuntos como Segurança Cidadã, Governabilidade Democrática e Desenvolvimento Humano; Abordagem, Segurança Cidadã e Jogo Fica Seguro; Segurança Cidadã e Direitos Humanos; Participação Cidadã; Modernização e Formação da Atuação Policial; Gestão Local; Mediação de Conflitos; Redução dos Fatores de Risco; Prevenção do Crime e das Violências; Espaços Urbanos Seguros e Formulação de Projetos Técnicos em Segurança Pública”. (4/08/2014. Site da prefeitura de Curitiba, PR. < <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-e-citada-como-exemplo-em-gestao-integrada/33714> >).

En el pasaje citado puede observarse la consonancia entre el nuevo paradigma de seguridad pública brasileño y los postulados de la CPTED descritos con anterioridad, sobre todo en su dimensión “social”. La relación entre seguridad y urbanismo es también explicitada por los agentes estatales del GGI en ocasión de entrevista:

E: ... onde estão ocorrendo o maior numero de ocorrências desses tipos que nos falamos, então nos temos que fazer políticas públicas nesses locais, então o Município (...)por não ter digamos assim uma competência de colocar policiais para atuar porque o município não tem a competência constitucional para isso ele lança mão de alguns artifícios que ele dispõe. Quais são? Primeiro, a questão urbanística, todo o que tem a ver com a questão urbanística de obras, obras públicas, que traiga maior segurança sentimento e percepção de segurança por parte da população... (Funcionario público del GGI – Curitiba en entrevista concedida a la autora)

Para De Souza y Compans (2009), el PRONASCI es la versión brasileña de un “modelo internacional” que propone reducir la violencia a partir de una serie de prácticas distintas de la actuación policial. Esta interpretación resulta coherente ya que el PRONASCI surge por incentivo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. En este contexto se propone la producción de “espacios urbanos seguros” como una forma pacífica de resolución al problema de la “violencia urbana”, y los proyectos de “revitalización” se vuelven una forma de instrumentalizar. El programa, aplicado a varias ciudades brasileñas, tiene bases morales e ideológicas que son transformadas en técnico-metodológicas. Esta cuestión es de suma relevancia para entender cómo las políticas “revitalizadoras”, aplicadas a los espacios urbanos catalogados de “problemáticos”, devienen en instrumentos de diseño de fronteras sociales y morales que propician la segregación.

Este tipo de acciones urbanísticas “preventivas” distintas de la actuación policial y que, supuestamente, prescinden de ella, orientadas a reducir la violencia, lo que consiguen es una simbolización de la misma, pero continúan (re)produciendo desigualdades, estigmatizando ciertos grupos y segregando el espacio urbano.

El PRONASCI contempla 94 medidas, divididas en dos grandes áreas: *estructurales*, que consisten en la modernización de las instituciones de seguridad y sistema carcelario; y los *programas locales* que se definen como acciones de naturaleza “social” desarrollados puntualmente en las regiones que alcanza. Es a partir de este último punto que la ciudadanía, a través de los municipios, pasa a tener un papel preponderante en el área de seguridad, a partir de la idea de proximidad. Esta decisión de participar a la comunidad, generalmente entendida por los organismos internacionales como un principio de “buenas prácticas”, esconde una pauta neo-liberal fundamental: transferencia de responsabilidades del Estado a la Sociedad Civil. La contra-cara de dicho fenómeno se representa en la propagación de las llamadas ciudades de muros (Caldeira, 2000), barrios cerrados, seguridad privada en propiedades particulares y centros comerciales, hasta extremos como la libre portación de armas o el incremento de linchamientos en la vía pública.

Este paradigma responde a una tendencia internacional, donde, como se ha mencionado, los organismos internacionales como el PNUD, tienen un papel preponderante actuando como auténticos “emprendedores morales”. Esto significa en términos de la sociología de Howard Becker (2008) que se transforman en impositores de reglas a partir de una serie de “cruzadas morales exitosas”. Basándose en premisas de apariencias “humanitarias” o “altruistas”, estas instituciones definen las agendas estatales en su relación con la sociedad civil. En otro sentido, se trata de un colonialismo del saber, donde las decisiones de los Estados en cuanto a políticas públicas, precisan de validación y legitimidad internacional representada en dichos organismos, que generalmente asumen el papel de “asesores colaborativos”. Gestados en los centros de poder, estas instituciones asumen un rol paternalista ante los Estados definidos como “en vías de desarrollo” al indicarles el rumbo de la civilidad. Para ello se valen de instrumentos como cartas, agendas, declaraciones y “objetivos del milenio”.

El discurso de la seguridad como “integrada” a la cual hace referencia el GGI, aparece como políticamente correcto, coherente con las premisas democráticas liberales y respetuoso de los derechos humanos, en correlación con los mandatos de organismos internacionales, que instan a la aplicación de principios urbanísticos, entre otros, como formas de solución “pacífica” del problema de la criminalidad y violencia urbana. modelo de “seguridad con ciudadanía” implementado en Brasil como política de seguridad pública. Siguiendo la investigación realizada por Moraes y Kulaitis (2013) vemos cómo la seguridad pública que incorporan la dimensión *social* requerida por los organismos internacionales acaba reproduciendo las mismas prácticas históricamente segregacionistas y criminalizadoras, al encarar todas estas acciones con fuerte presencia policial, especialmente cuando de jóvenes periféricos se trata. Frente a dicho contexto, el urbanismo en cuanto componente de la dimensión *social* del programa no viene a sustituir la violencia policial, sino que se vuelve otra forma de expresarla, es decir una simbolización de la misma. Así, la intervención policial y el ordenamiento urbano pasan a ser subsidiarios entre sí en la reproducción de las diferencias de clase y raciales en la ciudad.

Retomando la cuestión específica de “espacios urbanos seguros”, en el ámbito internacional países como Francia, Inglaterra y España son referentes en la materia. Dicha inspiración, incluso, aparece en el discurso de actores de la sociedad civil involucrados en el proceso de “revitalización” en Curitiba:

dentro do projeto tem essa referência, por exemplo, de outras cidades? Modelos internacionais?

É... a gente, quando a gente começou o projeto, tinha já uma referência no Brasil de alguns projetos que o SEBRAE já tinha também trabalhado e enfim... tanto na Bahia, quanto no Rio de Janeiro, São Paulo também já tinha referência, tinha revitalização de ruas comerciais e tudo... nós também fizemos viagens junto com os três parceiros pra conhecer Centros Históricos.... então, Barcelona foi uma que a gente visitou porque já tinha tido os Jogos Olímpicos lá e passou por todo um processo de revitalização, em condições muito piores do que teve aqui, né? As condições que eles encontraram na época que eles revitalizaram eram muito piores as condições sanitárias e tudo, mas a gente buscou como referência. Londres, ia receber também os jogos olímpicos e tudo.... então, nós fomos buscar porque passaram mesmo, né? Não pelo processo de recebe Jogos Olímpicos, mas pelo processo de degradação da cidade passados e como que elas conseguiram se recuperar... então, eu fui ver, né? (Asesora del SEBRAE para el proyecto de revitalización del centro, entrevista concedida a la autora.)

Esto no resulta un dato menor para entender el contexto brasileño, ya que es inevitable el vínculo entre la nueva agenda de seguridad en la ciudad, las políticas de “revitalización” del centro en cuanto dispositivo y la realización de los llamados “grandes eventos”. Sin bien Rio de Janeiro ha sido la ciudad donde el espacio urbano pasó a constituir la base de la intervención, el proyecto ha sido extendido al resto de las metrópolis brasileñas, en especial aquellas que resultaron sedes durante el mundial de 2014, como es el caso de Curitiba.

En América Latina cuentan con experiencias similares en el uso del diseño urbano como estrategia de “seguridad”, ciudades de Chile y Colombia, donde Medellín registra una tradición urbanística similar a la de Curitiba, habiendo imitado, incluso, su sistema de transporte, entre otras cuestiones. Frente a este contexto, donde los municipios pasaron a desempeñar un rol activo en cuanto a la seguridad, y donde la relación entre uno y otro campo queda sellada a partir del objetivo de producir espacios urbanos seguros, las denominadas políticas de “revitalización” aparecen como un instrumento firme de intervención.

El proyecto espacios urbanos seguros fue concebido por la secretaria de segurança pública (SENASP) del Ministerio de Justicia en 2007, con miras a la realización de los juegos panamericanos primero y los olímpicos después. O sea, que fue una política pensada para los grandes eventos que atraerían personas de todo el mundo, por lo tanto, es lo que en el lenguaje coloquial de Brasil refieren como “*para gringo ver*”. Este aspecto aparece con claridad en relación a las políticas de “revitalización”. Así lo expresa uno de los actores involucrados en ocasión de entrevista:

Se você vai em São Paulo, se você vai no Rio de Janeiro, se você vai à Tiradentes, se você vai à Minas, à Porto Alegre, né? Então sempre tem aquele Centro Histórico onde tudo começou, que você tem os prédios antigos, que você tem a história da cidade, né? As pessoas quando buscam... turistas e tal: “ah, vamos conhecer o Centro Histórico da cidade”....

é, a primeira coisa! A pessoa estrangeira quando vai é a primeira coisa que você procura...

é... exato! “e onde é que está?” então ele acabou depois sendo adotado como uma referência porque ele é mais simples na cabeça das pessoas... (Asesora del SEBRAE para el proyecto de revitalización del centro, entrevista concedida a la autora)

De Souza y Compans (2009) explican que originalmente el PEUS se orienta a barrios y asentamientos entendidos como “inseguros”, lo que serían los conjuntos habitacionales periféricos en las ciudades europeas, donde residen los inmigrantes, y las favelas o villas miserias en América Latina. Sin embargo, y como se observa en el pasaje citado, la “revitalización” de los centros históricos surge en consonancia con dicho contexto y adoptan las técnicas del PEUS en asociación con cuestiones estéticas y patrimoniales. Estos proyectos responden a la demanda de las clases medias urbanas que exigen mayor seguridad por parte del Estado y que son alimentadas cotidianamente por los medios de comunicación.

Para el caso de los llamados “espacios problema” de los “centros históricos” será aplicada exactamente la misma lógica segregacionista que el PEUS (re)produce cuando de barrios periféricos, favelas o villas miserias se trata. Esto significará que la centralidad de la ciudad se transforme en un derecho para algunos y en un área de exclusión para otros.

Conclusiones

Las políticas de revitalización son dispositivos urbanísticos que responden a las teorías socio-ambientales en seguridad y se implementan como instrumentos de orden en el espacio público a través de evitar la presencia de determinados sectores sociales, constituyendo de esta manera un factor de segregación urbana. Existe una relación entre la “revitalización” o “revalorización” de las “áreas degradadas” con las políticas de seguridad.

Para entender el contenido civilizatorio y moralizante de estos procesos, es necesario colocarlos en el marco de la seguridad socio-ambiental, con sus correlativos principios de percepción y sensación, donde la emoción se traduce en un miedo al “otro” que configura el estigma y los patrones de interacción, y donde “sentirse seguro” se define en la medida que el espacio se comparte con el mismo grupo social, marcando las fronteras urbanas de la distinción.

La característica principal que asume este tipo de acciones estatales, en su repercusión pública, es el carácter afirmativo y positivo que se les imprime. Son presentadas y entendidas por el denominador común de la sociedad como medidas positivas, efectuadas para “rescatar” las “áreas degradadas” o “espacios – problema” de la ciudad, pero la “degradación” está vinculada a la presencia de ciertas personas y será el principal argumento desde los discursos hegemónicos para justificar y, de esta manera, legitimar, la implementación de estas políticas públicas en el centro de la ciudad a partir de un discurso sobre la “vida”. Este último punto es particularmente relevante, porque deja entrever el aspecto moral que estas acciones conllevan. Por ejemplo un discurso frecuente en las redes sociales sobre la “revitalización” del área de la Praça de Bolso, en Curitiba, tenía relación con estos preceptos:

... perto do Passeio Público. Era um local tomado pelo crack e pelo crime, agora está tendo vida.

Daí, antes também tinha vida

Tinha! Vidas quebradas e perdidas pelo crack né? ... agora ta massa”
(Registro de campo. Octubre de 2014)

De acuerdo con este razonamiento hegemónico, si la política de “revitalización” llega para “dar vida” es porque antes existía “muerte”. Esta última se representa como la putrefacción de un espacio de manera similar a la de un cuerpo, siendo los agentes contaminantes (la “amenaza”) las drogas, la mendicidad, la “prostitución”. La categorización de las áreas como “degradadas” responde a criterios de etiquetamiento social, por los cuales se amalgama personas con territorio, y a su vez ese espacio definido como “degradado” mancilla la moral de sus ocupantes, entonces las políticas de “revitalización” son enunciadas ante este panorama como una especie de saneamiento moral de redención.

En ciudades como Curitiba donde los centros históricos aparecen rotulados como “problemáticos” o “degradados”, se vuelven blanco de intervenciones ligadas al paradigma socio-ambiental de la seguridad, como el PEUS. En consonancia con este modelo aparece como esencial el permanente movimiento de personas y actividades para “inhibir los actos delincuentes”, y también como una manera de “desplazar” a aquellos “indeseables”.

Las políticas de “revitalización”, como en la Rua São Francisco, aspiran a la “vigilancia natural” a partir de la afectividad por el lugar¹⁴. Esto se corresponde con lo que el discurso socio-ambiental de seguridad denomina “refuerzo territorial” que sería una especie de sentido de pertenencia de las personas que allí frecuentan, respondiendo a un supuesto “instinto natural” de entender el espacio como dominio personal, para, luego, dar lugar al dominio colectivo sobre el territorio que permita el control de la entrada y permanencia de las personas en el mismo. Esta afectividad para la “vigilancia natural” se ve complementada con dispositivos tecnológicos panópticos, como torres de control que permitan llamar al persona policial accionando algún tipo de dispositivo. Detrás de todas estas estrategias se encuentra el objetivo primordial de las ciudades capitalistas globales, y es que las clases con el poder para consumir puedan hacerlo “seguras”.

El PEUS responde a una lógica civilizatoria y moralista, típica de las intervenciones colonizadoras, donde algunos grupos sociales pasan a representar los sujetos “deseables” dentro del espacio urbano, y otros los “indeseables” que reciben el mismo tratamiento que la *basura*, siendo limpiados del espacio público. El PEUS contiene premisas de elitización del espacio público basado en discursos de conquista del territorio y por tanto de colonización del mismo. La finalidad es diseñar fronteras dentro de las cuales las clases con el poder de consumir se sientan y perciban seguras para hacerlo.

La acción urbanística se vuelve una herramienta fundamental en la ciudad del capitalismo global. De esta manera, no sustituye la violencia policial, sino que es otra expresión de la misma (una simbolización). Así, la represión policial y el urbanismo como elemento de control, pasan a ser subsidiarios entre sí en la (re)producción de las diferencias de clase y raciales dentro del espacio urbano.

La creación de “lugares seguros” responde a una lógica civilizatoria, moralista e higienista, donde algunos grupos sociales pasan a conformar los sujetos “deseables” y los marginales los “indeseables” que deben ser “limpiados” del espacio público. En EE.UU., así como en América Latina, y en especial Brasil, las políticas de “revitalización” encontraron en la represión policial

14 Por ejemplo, durante un buen tiempo circuló entre los amigos de la Rua Sao Francisco en Facebook una fotografía de la calle con la leyenda “*se essa rua, se essa rua fosse minha*”.

un dispositivo fundamental¹⁵. Siguiendo a Silva (2016), vemos en el caso brasileño, que estos proyectos de colonización de la frontera urbana han significado un terreno fértil para la expansión del mundo del crimen, abriendo un abanico de disputas y conciliaciones por el control del tráfico.

En la construcción de los centros de las ciudades latinoamericanas como “lugares seguros” para el consumo de las clases medias y el turismo internacional, la colonización a través del ordenamiento urbano es el último paso. El siguiente esquema analítico/explicativo permite entender la progresividad de estos procesos con sus correspondientes implicancias sociales:

Estigmatización: Debe existir un “lugar inseguro” para instalar la necesidad de crear un “espacio seguro” que justifique y legitime la “revitalización” en cuanto dispositivo de segregación.

Saneamiento moral: Presenta características de “limpieza” higienista, que precisan analizarse sociológicamente desde la interseccionalidad de clase, étnica-racial y sexo-genérica de acuerdo con cada caso. Básicamente se trata de la eliminación de aquellos/as representados socialmente como los/as “indeseables” en el espacio público. De acuerdo con el contexto socio-histórico será realizada con mayor o menor presencia policial, misturando y superponiendo esquemas segregacionistas de sutileza, militarización y/o guerra, es decir, con mayor o menor simbolización de la violencia. De esta manera, se define la ciudadanía a través del control, y los términos de inclusión y exclusión, del espacio urbano.

La intervención urbanística colonizadora y la demarcación de las fronteras: se trata del último paso, donde los “indeseables” ya han sido desplazados, o por lo menos diezmados en términos de presencia y visibilidad. El territorio ya es un lugar relativamente *seguro* (“revitalizado”) para el consumo de las clases más favorecidas que se transforman en los nuevos colonos urbanos. Estos últimos podrán ser más o menos “alternativos”, más o menos “progresistas” o “conservadores”, pero marcarán una distinción social a partir de sus preferencias de consumo, que a su vez se expresará estéticamente, favoreciendo los intereses económicos del mercado inmobiliario.

La presencia de estos elementos a nivel discursivo y en proyectos que no necesariamente llegan a concretarse, pero que sin dudas marcan determinadas prácticas de intervención urbana que dan cuenta de las disputas de clase al interior de la ciudad.

15 Es por este motivo, que Mike Davis (2001) re-significó la gentrificación como “urbanismo bélico”, para dar cuenta de una auténtica guerra contra los pobres y marginales en el contexto urbano.

Bibliografia

- ARRIAGADA LUCO, C. y MORALES LAZO, N. Ciudad y seguridad ciudadana en Chile: revisión del rol de la segregación sobre la exposición al delito en grandes urbes. **Revista Eure**. Vol. XXXII, N°97, p. 37-48, Santiago de Chile, diciembre de 2006.
- BECKER, H. **Outsiders**. Hacia una sociología de la desviación. Argentina: Siglo XXI, 2008.
- BOURDIEU, P. **El sentido práctico**. Argentina: Siglo XXI, 2007.
- BOURDIEU, P. **Espacio social y poder simbólico**. Universidad de San Diego, EUA, 1986. Conferencia.
- CALDEIRA, T.P.R. **Cidade de Muros**: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. 1. ed. São Paulo: Editora 34 e Edusp, 2000.
- CANO, I. Políticas de Seguridad Pública en Brasil: Tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. **Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos**. N°5, Año 3, Edición en Español, p. 137-157, 2006.
- CARRION MENA, F.; NUÑEZ VEGA, J. La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo. **Revista EURE**, Vol. XXXII, N°97, p. 7-16, Chile, diciembre de 2006.
- CRAVERO BAILETTI, C. La ciudad disputada: fronteras Morales y sociales en el espacio urbano a partir de las políticas de revitalización en áreas problema del centro de Curitiba, PR. Tesis final de doctorado en sociología. UFPR, Brasil, octubre de 2017.
- DAROQUI, A. (ed.) **Muertes silenciadas: La eliminación de los “delincuentes”**. Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia. Buenos Aires: Ediciones del CCC Floreal Gorini, 2009.
- DAVIS, M. **Más allá de BladeRunner. Control urbano: la ecología del miedo** Barcelona: Virus Editorial, 2001.
- DE SOUZA, M.J.N; COMPANS, R. Espacos urbanos seguros: a tematica da seguranca no desenho da cidade. En **R.B. Estudos urbanos e regionais**, V.11, N.1., p. 9 – 24, mayo de 2009.
- IDROVO ALVARADO, M.D.; GARCIA ALMIRALL, M.P. Convivencia y seguridad: estrategias de intervención urbana en el espacio público de barrios segregados y en conflicto. Caso de estudio: Barrio la Mina. **Revista Catalanes amb Accés Obert (RACO) ACE**: architecture, city and environment, n°22, año 8, p. 123-150, Junio, 2013
- LIRA, P.S. **Geografia do crime e arquitetura do medo [recurso eletrônico]: uma análise dialética da criminalidade violenta e das instâncias urbanas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrópoles, 2017.
- MORAES, P. R. B de. ; [KULAITIS, L. F. M.](#). **Controle Social Perverso e a Policialização das Políticas Públicas**: O caso da Segurança com Cidadania. 2013. (Apresentação de Trabalho/Comunicação) No prelo.

MORAES, P.R.B de; ALMENDRA, D. O medo, a mídia, e a violência urbana – A pedagogia política da segurança pública no Paraná. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v.6, n.2, p. 266-281, Ago/Set, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Portal da Prefeitura de Curitiba. Curitiba, 21/05/2014 em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/> Acesso 16 de dezembro de 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Portal da Prefeitura de Curitiba. Curitiba, 4/08/2014 em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-e-citada-como-exemplo-em-gestao-integrada/33714>> Acesso 16 de dezembro de 2015.

SILVA, L. A. M. "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n.59, p. 283-300, Maio/Ago., 2010.

SILVA, L.A.M. **Matar, Morrer, "civilizar"**: O Problema da Segurança Pública. Brasil: IBASE/Action Aind-Brazil/ Fundação Ford, 2005.

SILVA, L.A.M. O controle do crime violento no Rio de Janeiro. **Le Monde Diplomatique (Brasil)**, v. 6, p. 6-7, 2013.

SILVA, L.A.M. Rio 2016: As olimpíadas da crise. **IdeAs [Online]**, França, 7 |Printemps/Été 2016, Online since 03 June 2016, disponível em: URL : [http:// ideas.revues.org/1396](http://ideas.revues.org/1396) ; DOI : 10.4000/ideas.1396 Acesso em: 13 Dezembro 2016

SIMÕES, A. Promessa de vida nova às pedras da Rua São Francisco. **Gazeta Do Povo**, Curitiba, agosto de 2012, seção Vida e Cidadania. Disponible em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/promessa-de-vida-nova-as-pedras-da-rua-sao-francisco-2mawunob5n32io2eb1dx3b1hq>. Acesso 30 de agosto de 2014.

SIMÕES, A. Sexo e Drogas Mancham o Passeio Público. **Gazeta do Povo**, Curitiba, setembro de 2012, seção Vida e Cidadania. Disponible em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/sexo-e-drogas-mancham-o-passeio-publico-3yald2zsw7hw7way7d3degcu> Acesso agosto de 2014.

WACQUANT, L. **Las cárceles de la miseria**. Buenos Aires: Ed. Manantial 1 ed. 2º reimp., 2004.



PORTUGUESE JUDICIAL SYSTEM SEEN AS PUBLIC POLICY REASONS AND JUSTIFICATION*

Ana Melro
anamelro@ua.pt

Abstract

Public policies are complex intervention processes and schemes (macro and / or micro) in society and, consequently, in the life of individuals (or in a smaller group of individuals: communities). This intervention is always based on the resolution of a problem. This resolution may not be verified or may even result in the creation or exponentiation of new or existing problems. But the starting point will always be its solution. In today's society, which is also complex and with multiple actors and agents of change and social, political, economic intervention, etc., it is understood that it is not only the public sector that carries out the intervention referred to above. Often, it may not even be involved in this intervention or be in conjunction with the private and social sectors. The paper understands the judicial system as a public policy, a process of intervention in society, with direct influence on this and on the life of everyone (being in direct or indirect contact with the judicial system), whose main focus is solving problems. In the judicial system, too, the problems are more complex, because they do not only contemplate social aspects, but often also economic, legal, which, not infrequently, also originates in a dispute. This is not intended to be a simplistic analysis of the judicial system, quite the contrary. It is understood that it is an intricate set of networks, relationships, procedures, actors and institutes that, like a cogwheel, all of them will have to be aligned and rotate in the right direction so that the process runs smoothly and, effectively, contributes to solving problems. What is intended is to baste the foundational ideas that, in the understanding of this article, defend the judicial system as a macro public policy, based on classic and current studies of what public policies are and how they can be studied.

Keywords: Portuguese judicial system; public policy; public policies' analysis.

* Artigo publicado originalmente no volume 6 desta revista, no ano de 2021.

Link: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/246621>

Introdução

Afirmar que o sistema judicial é uma política pública tem suscitado várias críticas e dúvidas, questionamentos e afirmações contrárias. O artigo tem como principal contribuição a explanação de um ponto de vista do sistema judicial como política pública, contemplando motivações e fundamentações teóricas para essa consideração. Sendo o ponto de partida para a tese de doutoramento que se pretende desenvolver, é, por isso, um desbloqueador importante para esse trabalho mais aprofundado.

Assim, o artigo defende que o sistema judicial, em todas as vertentes da sua implementação e organização, é uma política pública, tendo, inclusivamente, influência e impacto na vida dos indivíduos e da sociedade como um todo. Esta política pública tem, ainda, como objetivos finais resolver um problema dos cidadãos e fazer funcionar a sociedade. Compreende-se, no entanto, que se trata de uma macro política pública, na medida em que engloba várias micro dimensões e políticas.

Tal como a Educação, a Saúde, o Estado-Providência, a Defesa e as mais diversas áreas que atuação do Estado, defende-se que também a Justiça (não no sentido de implementação de soluções justas, mas sim no de colocar ao alcance dos cidadãos o sistema judicial de resolução de litígios e de oferta de serviços jurídicos) é uma macro política pública. Se a Educação se subdivide depois em micro políticas, como a escolaridade mínima obrigatória, como a colocação à disposição de alunos e docentes de computadores e a tecnologização do ensino, com a instalação de quadros interativos nas escolas, por exemplo; também na Saúde a existência de micro políticas acontece, como a redução das taxas moderadoras, as medidas de redução das listas de espera em determinadas especialidades médicas; e os mesmos exemplos se poderiam dar para todas as outras áreas que atuação do Estado. O mesmo se considera que acontece na Justiça/no sistema judicial.

Não obstante, sabe-se que o sistema judicial pode também ser percecionado como interventor nas políticas públicas em diferentes momentos: a montante, na forma como se efetua o controlo jurisdicional da construção das políticas públicas e a jusante, enquanto instrumento de avaliação da implementação dessas mesmas políticas públicas (França, 2010, p. 85).

Portanto, o que se pretende analisar é a forma como o sistema judicial português está organizado, enquanto política pública, que respostas oferece ao cidadão e que problemas resolve. Consequentemente, será necessário analisar algumas micro políticas públicas implementadas no âmbito desse sistema judicial, como forma de contribuir para a compreensão deste enquanto macro política pública. Pretende responder-se à questão “porque se considera o sistema judicial como uma política pública?”

Compreensão do sistema judicial português

O sistema judicial tem como competência a aplicação do Direito, com todas as suas normas e regras, bem como recorrendo às diferentes fontes admissíveis em Portugal (lei, jurisprudência e doutrina). Pode dizer-se que o sistema judicial, como se conhece hoje (a separação de poderes e a organização funcional), tem as suas raízes no século XVI. Foi, sobretudo, nesta altura que se deu a criação da maior parte dos Tribunais, com a separação, mesmo dentro destes, do tipo de decisões que era necessário fazer na altura. Já neste período, mas mesmo muito antes dele, o objetivo era resolver os problemas que ocorriam entre particulares, sobretudo, nos atos de comércio. Ou seja, foi uma política pública que tinha como objetivo concreto impactar na vida comercial e dos atores envolvidos. A evolução do sistema judicial português culminou, já na década de 30 do século XIX, com a criação do Supremo Tribunal de Justiça².

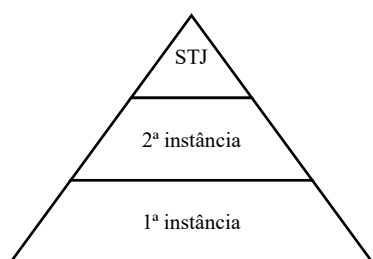
² www.stj.pt, consultado a 20 de março de 2020.

Parte-se, então, da inovação e da tradição, entendidas não como polos, mas como necessariamente aliados num sistema que se entende como conjugando soluções, por um lado, alicerçadas nos séculos de história que não se podem olvidar e, por outro lado, adaptadas e dando resposta às exigências sociais e societais do século XXI.

Um sistema tem como definição mais imediata um “conjunto composto de várias partes”³. É uma definição bastante simplista, que quase nada oferece. Mas o que se pretendeu foi, precisamente, mostrar, desde já, que o sistema judicial aqui em estudo será analisado em todas as suas componentes – humanas, materiais (considerando a organização judicial no seu todo e as suas interligações), funcionais e estruturais. Estas são as partes do conjunto.

Como explica Joaquim Ramos, “a arquitectura do sistema judicial português conta com algumas especificidades que assentam em diferenças de grau e especialização” (Ramos, 2010, p. 2). Assim, a divisão operada sobrepõe-se, de certa maneira, à divisão entre Direito público e Direito privado. Sendo, por isso, a primeira divisão aquela que ocorre entre tribunais judiciais ou comuns e tribunais administrativos.

Os tribunais judiciais assentam na seguinte divisão hierárquica:



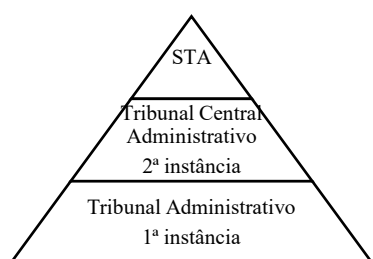
Os tribunais de 1.^a instância, dependendo das comarcas, podem ter diferentes competências especializadas: tribunal criminal, de família, comércio, etc.. A tendência, nos últimos anos, tem sido a da especialização da competência dos tribunais. Há também tribunais genéricos, dependendo das comarcas.

Os tribunais de 2.^a instância têm secções distintas, constituídos pelos tribunais da relação (Porto, Coimbra, Lisboa, Évora, Guimarães (desdobramento da relação do Porto)). Pertencendo as Regiões Autónomas à jurisdição de Lisboa.

O Supremo Tribunal de Justiça (STJ) tem também secções distintas de acordo com o âmbito.

Ainda que se caracterizem pela total independência entre as instâncias, existe um laço entre elas de recurso, os tribunais de 2.^a instância são de recurso da 1.^a e o STJ é de recurso da 2.^a. Não obstante, a 2.^a instância pronuncia-se sobre a avaliação e as decisões dos tribunais de 1.^a, sobre os factos e a interpretação do Direito. O STJ só tem competência em matéria de Direito, se a interpretação do Direito sobre os factos foi a correta ou não. No entanto, quando os processos envolvem juízes da 1.^a instância decorrem logo na 2.^a ou no STJ. Quando os processos envolvem pessoas do Governo decorrem no STJ.

Os tribunais administrativos têm uma organização semelhante, mas mais simplificada do ponto de vista das comarcas. Existem também em menor número.



³ <https://dicionario.priberam.org/>, consultado a 20 de março de 2020.

As ações envolvendo membros do Governo entram diretamente para o STA. As decisões dos ST podem ter recurso dentro do próprio tribunal.

Adicionalmente, em Portugal, existem ainda o Tribunal de Contas, o Tribunal Constitucional, os Tribunais Militares (previstos apenas para situação de guerra), os Tribunais Arbitrais e os Julgados de Paz. Como resultado da Concordata de Portugal com a Santa Sé (2004)⁴, são reconhecidos os Tribunais Eclesiásticos.

Numa breve caracterização de cada um deles:

- O Tribunal de Contas fiscaliza os atos que envolvem a utilização de dinheiros públicos por parte de qualquer entidade pública, sendo que algumas entidades da Administração autónoma têm isenção da fiscalização do tribunal.
- O Tribunal Constitucional tem um estatuto próprio e a sua intervenção em qualquer dos quadros dos tribunais judiciais e administrativos ocorre quando é chamado a intervir para avaliar a inconstitucionalidade de uma decisão, vai decidir se uma norma que é relevante para o caso é inconstitucional ou não.
- Os Tribunais Militares são excecionais, em tempo de paz não há tribunais militares, mas nos tribunais judiciais há juízes com formação militar.
- Os Tribunais Arbitrais são mecanismos alternativos de resolução de litígios, compostos por particulares a quem pode ser atribuído pelos litigantes o exercício da faculdade de dirimir conflitos com relevância jurídica.
- Os Julgados de Paz atuam junto das autarquias, estando, por isso, mais próximos das comunidades. O juiz de paz reúne as partes e procura aproximá-las, de modo a que cheguem a uma solução, para que não tenha que haver uma sentença da parte do juiz cível, que só intervém quando já não é possível chegar a acordo.
- Os Tribunais Eclesiásticos não têm grande relevância para o trabalho que aqui se desenvolve, uma vez que julgam processos dentro da Igreja Católica.

Em termos de elementos constituintes do sistema judicial português, ainda se contemplam os Juízes; o Ministério Público; os Advogados; os Solicitadores; Agentes de Execução; e os Oficiais de Justiça.

A organização deste complexo sistema está contida na Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

Até aqui foram referidas as componentes estruturais, funcionais e humanas. As componentes materiais, como referido, compreendem a organização judicial no seu todo e as suas interligações, que dão lugar a políticas públicas de carácter micro. Algumas dessas medidas são os reajustamentos do mapa judiciário; o programa *Roll Out* Tribunal +, especificamente para a melhoria do atendimento e a otimização do funcionamento das secretarias; o programa Justiça + Próxima; o Registo Criminal *Online*; entre muitas outras que poderão ser consultadas no programa do XXI Governo Constitucional⁵.

Este é, portanto, o sistema judicial português, entendido enquanto política pública. Os motivos para o seu entendimento enquanto tal são o facto de, como referido anteriormente, ser uma macro política, que se divide em várias micro políticas, com intervenientes a vários níveis, muitas vezes, interrelacionados e pela sua inevitável interferência na vida societal e individual. As fundamentações teóricas encontram-se na secção seguinte do artigo.

⁴ http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/concordata_santa_se.pdf, consultado a 13 de abril de 2020.

⁵ <https://bit.ly/2JZKvpd>, consultado a 13 de abril de 2020.

Definição do sistema judicial como política pública: breve revisão de literatura

O sistema judicial será, então, analisado e perspectivado como política pública, como uma solução holística, com impacto na vida dos indivíduos e na gestão da sociedade. Uma política porque é oferecido enquanto forma de resolução de problemas, num conjunto agregado de soluções, que estão presentes desde o nascimento do indivíduo, contemplam as suas relações sociais ao longo da vida e terminam com a sua morte. Pública porque são soluções unicamente oferecidas pelo Estado (pelo menos as aqui analisadas).

Mas, então, o que se entende por política pública? De acordo com Secchi (2011), a instituição de uma política pública ocorre porque se pretende resolver um problema, contudo, este apenas dá lugar a uma política pública se for relevante em termos de coletivo (número de pessoas que atinge) (Secchi, 2011, p. 2) ou se se tratar de um problema grave.

De acordo com o mesmo autor,

Para um problema ser considerado “público”, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Em síntese, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade). (Secchi, 2011, pp. 7-8).

Complementando, é política pública porque é decidida e implementada pelas autoridades públicas, pretende alcançar o bem comum e dar resposta às necessidades da sociedade, resultando de uma escolha em termos de o que resolver e quando (sendo as omissões também um reflexo das próprias políticas públicas) (Baptista, Pocinho, & Nechita, 2019, p. 80).

É curioso notar que a análise das políticas públicas tem o seu surgimento nos EUA, no pós-guerra, como objetivo de dar uma resposta científica ao que era a formulação de políticas por parte do Estado para a resolução de problemas (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 13). É Harold Lasswell um dos fundadores do campo de estudo, com a sua abordagem sequencial Lasswell (1948 e Torgerson (2007). Curioso porque se estava no período de forte instabilidade, cujo principal objetivo era responder a problemas como forma de garantir a segurança e a estabilidade societais. Curioso porque esses são também os principais objetivos do sistema judicial, garantir que, em situação de conflito, de desigualdade de posições, aquele sistema dá uma resposta que garante que o indivíduo-cidadão sinta que há uma ordem em que pode confiar.

O sistema judicial é, no entanto, política pública e organismo regulador das políticas públicas. Não se segue o caminho do processo legislativo, mas sim o da apreciação, por exemplo, da inconstitucionalidade das normas por parte do Tribunal Constitucional, como se viu anteriormente. Está em causa aqui a apreciação de questões de Direito e não de facto. E isto coloca o sistema judicial num duplo papel, que pode ou não ser conflituante, mas que, certamente, terá que, mais uma vez, ser imparcial e contribuir para a segurança e a estabilidade societais. Como refere Bucci (2013), as políticas públicas terão que se conformar com as regras e os procedimentos jurídicos, tendo como órgãos aplicadores estruturas despersonalizadas (os tribunais, como órgãos de soberania, como caracterizados acima) (Bucci, 2013, p. 26).

Adota-se, portanto, o ponto de vista de Santi Romano (1945) para quem o ordenamento jurídico é um complexo sistema vivo e em constante mutação e adaptação, de organização do Estado. Este sistema garante que as normas são aplicadas, bem como são aplicadas com aquela segurança que se mencionou, mas o sistema não se confunde com as normas, são, de certa forma, interdependentes (Romano, 1945, p. 15). Há, por isso, uma despersonalização do poder (Bucci, 2013, p. 101), com o

fenómeno judicial a acontecer antes mesmo da formulação da norma, quase a dar-lhe sentido de existência, podendo também a norma ser considerada como um dos elementos da política pública, enquanto enquadrada naquelas quatro componentes (material, humana, funcional e estrutural) (Romano, 1945, p. 19).

Embora complexo e intrincado, entende-se que o sistema judicial é política pública e pode ser estudado enquanto tal, uma vez que é a resposta do Estado a um (ou vários) problema social. Uma resposta com vários atores e elementos, como se viu. Além disso, pode compreender-se a sua existência como passando pelas diversas fases das políticas públicas: a definição da agenda (o que é prioritário em termos de alterações à Justiça, por exemplo); a formulação da política (que medidas tomar); a implementação e execução; a avaliação da política Howlett et al. (2013 e Tude et al. (2010). Vai analisar-se, de seguida, a forma como se pretende contribuir para a compreensão de duas dessas fases.

Formulação e execução do sistema judicial português

Esta será uma investigação orientada para o conteúdo (componente material), ou para a análise da política, focada em informar os processos ao nível da formulação e da execução do sistema judicial português, através dos quais se considera que melhores *inputs* irão produzir melhores resultados. Nesta análise de conteúdo irá incluir-se a intervenção das componentes humanas, estruturais e funcionais, uma vez que só assim se considera possível fazer uma análise completa.

Ainda, a análise das fases de formulação e execução parece ser particularmente relevante (mais até do que a definição da agenda ou a avaliação), uma vez que será tida como linha orientadora a modernização do sistema judicial e, concretamente, a forma como essa modernização tem sido enfatizada ao longo dos diversos programas dos Governos Constitucionais ao longo dos últimos 34 anos (1986-2020) e como, em consequência ou não, tem sido implementada. A opção pelo estudo dos últimos 34 anos está relacionada com a possibilidade de estabelecer um estudo comparativo entre Governos de diferentes quadrantes partidários e compreender a lógica de (des)continuidade associada à definição de políticas públicas para o sistema judicial, aliando a isto o facto de grande relevância da integração de Portugal na União Europeia.

No desenvolvimento da tese de Doutoramento será tida como linha de orientação a abordagem dos modelos institucionalista, de processo, racional e incremental. Não se consegue perceber que o sistema judicial, aqui analisado de modo global como já referido, não interligue vários modelos. Assim, em termos de modelo institucionalista, será relevante considerar que, no âmbito do sistema judicial, há uma relação próxima entre a política pública e as instituições governamentais, sendo que estas fazem cumprir, de modo coercivo até, as regras judiciais definidas, atribuindo-lhes legitimidade, universalidade e o modo coercivo de que se falava (Dye, 2009, p. 101).

O modelo de processo tem a sua presença na forma como o sistema judicial segue uma lógica de implementação, com a “identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação” (Dye, 2009, p. 104). Um processo com uma dinâmica própria, tendo em conta as especificidades do sistema judicial, as suscetibilidades de quem atinge e os problemas que quer resolver. Mas aqui com particular relevância as etapas de formulação e implementação.

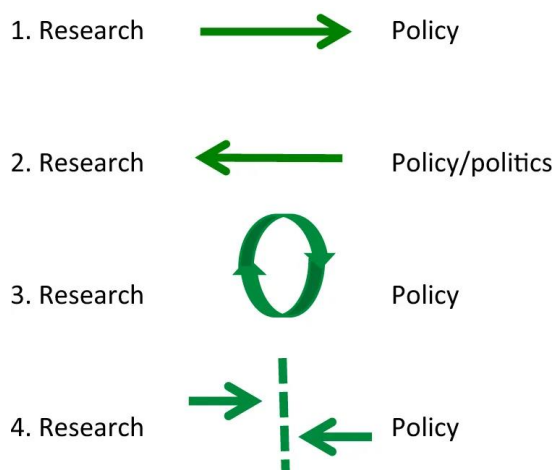
Não obstante as suas características, o sistema judicial enquanto política pública tem presente a eficiência, a eficácia, os ganhos sociais máximos, sendo também estes fatores que se têm em conta na sua modernização. Assim, “os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos.” (Dye, 2009, p. 111). Mas nestes cálculos estão também envolvidos “valores sociais, políticos e económicos sacrificados ou alcançados por uma política pública” (Dye, 2009, p. 112).

Finalmente, tem-se presente a relevância para a análise da política pública do sistema judicial o modelo incremental, que “vê a política pública como uma continuação das atividades de governos

anteriores com apenas algumas modificações incrementais.” (Dye, 2009, p. 115). Será pertinente compreender que, na revisão das políticas públicas para os mandatos governamentais, não se operam mudanças disruptivas e que obrigam a reiniciar todo o processo e a repensar todo o modelo do início. Antes se aproveita o que tem sido realizado e se tem configurado como uma boa prática, seja por que motivo for (partidários, económicos, entre outros). Até pela lógica do modelo racional, de evitar ter gastos que se afastem de uma lógica de eficiência (Dye, 2009, p. 115).

Todos estes modelos se compreendem numa lógica de interrelação, porque se considera que todos eles contribuem para a reflexão do sistema judicial que aqui se fará, na sua globalidade, considerando os diferentes atores, os processos e procedimentos e os resultados alcançados. Na visão de Boswell & Smith (2017), enquadra-se a análise que se fará no quarto quadrante definido pelas autoras, ou seja, não haverá uma relação direta entre a investigação e a forma como esta poderá influenciar a política pública e vice versa, mas sim, serão analisados fatores especificamente selecionados para a compreensão aprofundada do sistema judicial, como se pode ver na figura que se segue:

Figura 1. Relações entre a investigação e a política



Fonte: Boswell & Smith, 2017, p. 2

O sistema judicial é, então, entendido como um resultado do processo de governação, sendo este perspectivado na lógica defendida por Gray & Jenkins (1995), da passagem de uma Administração Pública para uma Gestão Pública, em que a excelência, qualidade, flexibilidade, responsividade e missão devem ser as palavras de ordem. Mais ainda quando o que está em análise é uma das políticas públicas mais pesadas e burocráticas.

A formulação de uma política pública tem como objetivo dar resposta a um problema ou necessidades presentes na sociedade (Jones, 1984, p. 7). No caso concreto, serão as necessidades que se sentiram em termos de conciliar as palavras de ordem anteriores (excelência, qualidade, flexibilidade, responsividade e missão) – bem concretizadas e especificadas, obviamente –, com o sistema judicial. Nesta análise da formulação será tida em conta não apenas a solução, mas também o problema que suscitou a solução.

A execução ou implementação da política pública será também analisada. Compreender-se-ão aqui todos os atores e componentes envolvidos nesta fase, inclusivamente, aqueles que poderão não fazer parte de organismos públicos, uma vez que também o sistema judicial português tem assistido à privatização de alguns dos seus serviços (como os Notários, mas também os Advogados, os Solicitadores, profissionais liberais).

Será uma investigação complexa, começando, desde logo, pela forma como é necessário justificar o sistema judicial ou a Justiça como uma política pública. Mas parte-se do pressuposto que o contributo

que se dará às áreas científicas em causa (Políticas Públicas, Ciências Jurídicas) mais do que justificarão a dedicação.

Conclusões – próximos passos

Desde há alguns anos que modernização é a palavra de ordem na definição e implementação de políticas públicas um pouco por todo o Mundo e em vários domínios de atuação (Delahais e Lacouette-Fougère, 2019; Highman, 2019; Kim e Choi, 2019; Koprić, 2019; Pacino, 2019; Rhongo et al., 2019; e Tonelli et al., 2019; Vecchi, 2019). Relativamente ao contexto europeu, essa imposição é ainda mais evidente, com a sua influência a verificar-se, inicialmente, no plano legislativo (diretivas e regulamentos europeus), com repercussões implícitas ao nível da organização dos sistemas educativo, político, económico, judicial, administrativo, entre outros e com a orientação do investimento nessa modernização através do lançamento de programas específicos de financiamento.

Portugal tem acompanhado esta exigência e tendência, com a criação de vários programas e planos estatais; com a adoção dos regulamentos, das diretivas (ambos vinculativos, mas com importação diferenciada), de algumas decisões, recomendações e pareceres; com a mudança operada no sentido de acompanhar os pares europeus e os melhores exemplos.

Tal verifica-se, por exemplo, ao nível ambiental, da gestão de processos da Administração Pública, das políticas educativas, das questões de género, de participação pública, entre muitas outras, entre as quais o sistema judicial, que tem visto a sua organização, estrutura, processos e procedimentos alterarem no sentido de se adaptarem às exigências sociais e societais, mas, sobretudo, no sentido de promoverem e acompanharem o que são os princípios da gestão das políticas públicas: eficiência, celeridade, proximidade com o cidadão, desmaterialização, transparência, qualidade...

Será objetivo desenvolver uma investigação com foco no sistema judicial português, especificamente na transformação operada nos últimos 34 anos no sentido da sua modernização, considerando a articulação entre processos e modos de fazer tradicionais, típicos de um sistema que tem séculos de história e de intervenção na sociedade, e inovadores, fruto também das mudanças sociais e da evolução societal.

A investigação tem como ponto de partida a questão: como é que a implementação de processos de modernização previstos nos últimos 34 anos, pelos vários Governos Constitucionais, permite conciliar inovação e tradição na política pública inerente ao sistema judicial português? A partir daqui considera-se que será possível analisar as estratégias de reforma definidas e comparar com a sua implementação, nos últimos 34 anos; compreender o papel que cada uma das componentes teve e tem na implementação da modernização do sistema judicial português e verificar a correspondência entre a definição de programas e planos de modernização (inclusive quadros normativos) e os recursos disponíveis para o efeito.

Ponto de partida essencial é a consideração do sistema judicial português enquanto política pública, que permitirá depois conciliar as abordagens adotadas com as etapas que se prevê analisar, contemplando todas as componentes interventoras no processo. Como é fácil perceber, aqui, mais do que conclusões, o que se apresenta são os próximos passos, uma porta entreaberta para a investigação que se segue.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. DE L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia. Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11–35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. .

BAPTISTA, J. M. L.; POCINHO, M.; NECHITA, F. Tourism and Public Policy. **Bulletin of the Transilvania University of Brasov. Series V: Economic Sciences**, v. 12, n. 1, p. 77–86, 2019.

Transilvania University of Brasov, Faculty of Economic Science. Disponível em:
<<http://10.0.124.182/but.es.2019.12.61.1.11>>. .

BOSWELL, C.; SMITH, K. Rethinking policy ‘impact’: four models of research-policy relations. **Palgrave Communications**, v. 3, n. 1, p. 44, 2017. Disponível em:
<<https://doi.org/10.1057/s41599-017-0042-z>>. .

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DELAHAIS, T.; LACOUETTE-FOUGÈRE, C. Try again. Fail again. Fail better. Analysis of the contribution of 65 evaluations to the modernisation of public action in France. **Evaluation**, v. 25, n. 2, p. 131–148, 2019.

DYE, T. R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: F. G. Heidemann; J. F. Salm (Orgs.); **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. p.99–129, 2009. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

FRANÇA, G. DE A. E. **O Poder Judiciário e as Políticas Públicas Previdenciárias**, 2010. Universidade de São Paulo.

GRAY, A.; JENKINS, B. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? **Public Administration**, v. 73, n. 1, p. 75–99, 1995. Disponível em:
<<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=9508013375&site=eds-live>>. .

HIGHMAN, L. Remapping French higher education: towards a multi-tiered higher education system? **Tertiary Education and Management**, 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; ANTHONY, P. **Política Pública. Seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JONES, C. O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. California: Brooks/Cole, 1984.

KIM, D.-H.; CHOI, Y. S. Modernization of Competition Law and Policy in Egypt: Past, Present and Future. **Journal of African Law**, 2019.

KOPRIĆ, I. Public administration reform in Croatia: Slow modernization during europeanization of resilient bureaucracy. **Public Administration Issues**, , n. 5, p. 7–26, 2019.

LASSWELL, H. D. **The Analysis of Political Behavior. An Empirical Approach**. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1948.

PACINO, N. Bringing the Revolution to the Countryside: Rural Health Programmes as State-Building in Post-1952 Bolivia. **Bulletin of Latin American Research**, v. 38, n. 1, p. 50–65, 2019.

RAMOS, J. Português institucional e comunitário. Disponível em: <[https://www.instituto-camoes.pt/images/stories/tecnicas_comunicacao_em_portugues/portugues_institucional_e_comunitario/Os Tribunais e o Ministerio Publico.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/stories/tecnicas_comunicacao_em_portugues/portugues_institucional_e_comunitario/OsTribunais%20e%20o%20Ministerio%20Publico.pdf)>. .

RHONGO, D. L.; DE ALMEIDA, A.; DAVID, N. Analysis of the Adoption and Use of ICT for e-Government Services: The Case of Mozambique. 2019 IST-Africa Week Conference, IST-Africa 2019. **Anais...**, 2019.

ROMANO, S. **L’Ordinamento Giuridico**. Firenze: Sansoni, 1945.

SECCHI, L. **Políticas Públicas – Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

TONELLI, D. F.; VOICU, M.; ZULEAN, M. Public innovation in post-transition countries: Experiences from Brazil and Romania. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, v. 15, n. Special Is, p. 140–156, 2019.

TORGERSON, D. Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context. **Handbook of Public**

Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods. p.15–28, 2007. Nova Iorque: Routledge.
Disponível em: <<https://doi.org/10.4324/9781315093192>>. .

TUDE, J. M.; FERRO, D.; SANTANA, F. P. **Políticas Públicas.** Curitiba: IEASDE Brasil, 2010.

VECCHI, G. Designing on the past? Administrative reforms in Italy during the last decades: From modernization projects to an incrementalism without strategies | Progettare il passato?: I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni: Dalle idee di. **Rivista Italiana di Politiche Pubbliche**, v. 14, n. 3, p. 383–409, 2019.



THE CHALLENGING INCREASE OF RENEWABLE ENERGY USE

THE LAW AS A TOOL FOR THE EVOLUTION OF BRAZILIAN WIND POWER PROMOTION POLICIES*

Ana Maria de Oliveira Nusdeo
ananusdeo@usp.br

Luís Felipe Carrari de Amorim
luisfelipe@usp.br

André de Castro dos Santos
andre.castro.santos@alumni.usp.br

Abstract

Energy policy is an important aspect of climate mitigation policies and can be analyzed under a holistic approach of public policies understood as a coordination of ends and means related to governmental acts for maintaining or changing the *status quo* in a specific matter. In the case of power generation, that change of *status quo* regards the promotion of alternative sources. The purpose of this article is the analysis of the Brazilian energy policies implemented from 2002 to 2020, for the development and increase of the wind power source, that grew from 0%, in the beginning of the decade of 2000, before specific governmental policies, to 9,5% in 2020, analyzing their context, features and instruments.

Keywords: Brazilian energy policy; Wind power; Climate policies; PROINFA; Renewable energy auctions.

* Artigo publicado originalmente nesta Revista, volume 8, no ano de 2023.

Link: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/255017>

Introduction

National climate policies directly address or impact emitter sectors policies since its emission reductions are a requirement for climate mitigation. Although other sectors may account for a greater part of emissions – as is the case of agriculture and deforestation and land use change in Brazil⁴ – energy use accounts for a substantial percentage of global emissions. In this sense, energy policies, although based on typical objectives and instruments, are aligned, or should be aligned, with the objectives and the process of implementing climate policies. In this context, energy greener options have been considered and inserted in the Brazilian energy policies in the last decades (PEIDONG et al., 2009).

Brazil is a peculiar case, since its challenge is not to transition energy from fossil sources to renewable ones, because in this country water is the mainstream source of power generation. In fact, the country's development was based mainly on hydropower which accounted for up to 75% of its power matrix in the beginning of 2000s (BRAZIL, MME, 2003). However, the increase in demand as well as the exhaustion of the hydropower potential, the remaining potential sites located in very sensitive environmental areas in the Amazon region, are factors that impose strategies to avoid supplying that new demand by thermal power plants. Aligned to this purpose, Brazil's first Nationally Determined Contribution (NDC) proposed in the term of the Paris Agreement settled forth the goal to expand the use of renewable sources, besides hydropower, in the total power matrix.

Because of that, this paper considers wind power as an alternative source, according to Federal Statute 9,478/1997, article 2, IV, the National Energy Policy (NEP). It states that energy policies with national scope will pursue the goal of establishing directives for specific schemes of alternative sources such as natural gas, coal, nuclear, biofuel, solar, wind and others. The mentioned terminology is consistent with categorizations that distinguish traditional renewable energy, such as big hydropower plants and large-scale direct biomass burning plants – from new renewable energy that includes small hydropower, wind, solar, biomass, geothermal and ocean energy (PEIDONG et al., 2009).

Brazilian investment in alternative energy sources, however, is recent. In the beginning of 2000s, before specific governmental policies, generation by onshore wind energy grew from zero, to 9,5% in 2020 in electricity sector⁵. For time being, only land-based farms were developed in the country, so this percentage rate of wind source growth generally refers to this kind of plant.

We understand energy policy in a holistic approach that includes ends and means and is referred to by Schaffrin and others (2015) and PISCHKE and others (2019) as policy output, which follows acts and decisions of governmental branches. Such decisions relate to act or not to act in order to change or maintain the *status quo* of a specific matter. Energy policy's main goals are energy security and self-sufficiency (PISCHKE et al., 2019), but environmental and climate change issues pressure such policies towards climate change mitigation and environmental impact reduction purposes. The development of renewable and green power sources become goals that more than reconcile energy and environmental policies, can contribute to the core energy policy goals, as it improves diversification of sources.

The development of such sources and wind in particular are influenced by many factors, but governmental policies to specifically foster the increase of wind farms can be considered as a key factor

⁴ According to data available on the website of the Ministry of Science, Technology and Innovations, Brazil. Available at: https://sirene.mctic.gov.br/portal/opencms/paineis/2018/08/24/Emissoes_em_dioxido_de_carbono_equivalente_por_setor.html. Accessed December 8, 2020.

⁵ According to data available on the website of the Brazilian National Electric Energy Agency (ANEEL, in the Portuguese acronym). Available at <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibjNjc4OGYyYjQyYWM2ZC00YjllLWJlYmEtYzdkNTQ1MTc1NjM2IiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMijMzRH> Accessed December 8, 2020.

for the development of the wind source and the increase in its competitiveness. Those policies are connected to regulatory reforms and restructuring of the electricity industry (Menz & Vachon, 2006).

There is an extensive literature on policies related to the promotion of the wind energy sector; the inclusion of such a goal in the legislation, and its results in different developing countries.

Among the studies, many referred to China (HU; YUAN; HU, 2011; LIAO, 2016; PEIDONG et al., 2009; YUAN; ZUO, 2011; ZHAO et al., 2016). Hu and others (2011) highlighting the alignment of the energy policy with the environmental and climate policy in the country and showing that the goal to develop new renewable energy sources, reducing greenhouse gas emissions and improving the capacity to deal with climate change was included in the Chinese energy policy since the 1980s, although they emphasize the need for a coordinated political apparatus.

In addition to China, other developing countries were subject of relevant studies on this topic.

In a research paper published in the mid-2000s, Winkler (2005) examined policy options to promote renewable electricity in South Africa. Lewis and Wiser (2007) made a cross-country comparison of the policy support mechanisms that have been employed to promote wind technology manufacturing directly and indirectly, in 12 countries, considering, in its sample, countries of different levels of development. Another important cross-country comparison of the policy support mechanisms was made by Pischke and others (2019), through the exam of the historical development of federal and state or provincial renewable energy policies across five federal countries in the Americas: Argentina, Brazil, Canada, Mexico and the United States. In addition, another important comparative study was made by Saidur and others (2010) who discussed the existing successful energy policies in selected countries and compared them with policies in Malaysia. Besides, Schmid (2012) carried out an empirical study on the effect of the introduction of the Electricity Law of 2003 and the 2006 Tariff Policy in India, as well as the implementation of feed-in tariffs and minimum quotas of electricity from clean sources, on the development of grid-connected renewable energy in nine Indian states during the period 2001–2009.

In Brazil, attempts to restructure the electricity sector had many twists and turns. Reforms towards large scale privatization of state-owned firms failed to define adequate regulation and especially an instance to plan investments and energy security. The alterations on the model and the reestablishment of planning were part of the regulatory environment where alternative energy policies were developed.

In that context, this paper seeks to contribute to the existing literature that analyzes how policies in the energy sector can efficiently direct efforts towards a greener electrical matrix and so contribute to climate and environmental policies, analyzing specifically the case of Brazilian wind source implementation. It focuses on the insertion of the goal of development of the alternative energy sources in the legislation and on the instruments designed to implement it. From the literature review, we identified a thematic gap for the study of policies to promote the wind energy sector in Brazil, especially from the analysis of the legislation and instruments implemented in the last decades and their results, analyzed from the background of the Country's electric power development peculiarities. Its purpose is the analysis of the Brazilian policies implemented from 2002 to 2020, for the development and increase of the wind power source, analyzing its context, features and legal instruments.

Based on the literature review on renewable energy policies and on the measures adopted to promote wind power development in Brazil, as well as Brazilian governmental data, the article is divided in four sessions. The first section shows data and discussion about the evolution of Brazilian power sector, highlighting wind power's participation in the electric energy mix in Brazil between the first two decades of the 21st century; the second section presents a theoretical framework on energy policies instruments; the third section, shows how the main policy instruments for the promotion of renewable energy sources and specifically wind sources were inserted into the legislation and implemented in Brazil from 2002 to 2020; finally in the fourth section, it discusses the results of those policies instruments implementation.

1. Evolution of the Brazilian power sector from the 1960s to the commitments made in the Paris Agreement

Since the beginning of its industrialization process, in the mid-20th century up to the early 2000s, Brazil incremented its power generation infrastructure, based on the development of the hydropower source, mainly in the military dictatorship period (1964-1985)⁶, despite the huge environmental impacts deriving from the construction of the dams.

The first hydroelectric plant in the country started operating still in the 19th century, but the investment in the hydropower source of power generation turned even more strategic with the increase in the price of the oil barrel, in the 1970s. Between 1964 and 1985, the military dictatorship period, the total power generation capacity incremented by 609.4%. Hydropower sector recorded a 749.8% growth while the thermoelectricity increased by 274.4% (BRAZIL, IBGE, 1990).

Yet it should be kept in mind that, although hydropower is currently considered a clean source of energy for – in theory – emitting a small relative amount of GHG in the atmosphere, it accounts for serious environmental impacts in the area where the hydroelectric power plant is installed.

Over the years, there was still a significant variation regarding the role of the Government in the sector. Until the 1990s, government corporations were responsible for the whole power chain, from generation to retail companies. In the late 20th century, there was a process of deverticalization and privatization of the power sector. This measure did not attain the results desired and was one of the major causes for the “big blackout crisis” experienced in 2001 (MERCEDES *et al*, 2015; TOLMASQUIM, 2015; SILVA, 2011), one of its major causes being the dismantling of the main governmental areas of planning and power system operation, the lack of institutional coordination among the sectoral bodies, and restricted investment by the government corporations (TOLMASQUIM, 2015). Besides, the projected privatization was not achieved, as it reached only 70% of the power distribution capacity and 30% of the generation. Yet the reduction in governmental participation hit the planning capacity, which, added to the regulatory uncertainties, prevented private stakeholders from making new investments in the sector (GOLDEMBERG; LUCON, 2007). The 2001 crisis opened the doors to power source diversification opportunities started in 2002.

In quantitative terms, regarding the participation of each source in power production, in the 2002 data, the lack of participation of new renewable energies, such as wind, biomass and solar, is highlighted. However, in that year, the first program to foster alternative renewable sources was implemented, the Program to Foster Alternative Sources (PROINFA, in the acronym in Portuguese), which boosted their growth. The Federal Statute 10,438/2002 allowed the government to pursue the goal of increasing the electric generation from wind, biomass and small hydro power plants.

⁶ This period started with a military coup in 1964 and ended when the term of the then first civil president started in 1985.

Box 1: Comparison of the Brazilian power mix in 1985 and 2002.

	Participation of the source in 1985 (%)	Participation of the source in 2002 (%)
Hydric	84.4	74.7
Thermal	15.6	12.0
Nuclear	-	3.6
Importation	-	9.6
Total	100%	100%

Source: box elaborated by the authors based on data from the Brazilian MME (2003) and Brazilian IBGE (1990).

In 2003, a sequence of presidential terms occupied by the *Partido dos Trabalhadores* (Labor Party) started, lasting until 2016. The result of this change was the relevant alteration in the directions of the power sector policy, valorizing the governmental role and planning.

The new model adopted was established by the enactment of Federal Statute 10,848 in 2004, which ruled about the contract models for electric power and defined the auctions system, an important instrument for the increase of the wind source.

Also, the planning tool was resumed by the Government, especially by the establishment of the Energy Research Company (EPE, in the acronym in Portuguese), accounting for conceiving the long-term planning, as well as decennial plans, supporting the Ministry of Mining and Energy (Cataia, 2014). Following the definitions of those plans, power auctions were implemented by the National Electric Power Agency (ANEEL, in the acronym in Portuguese).

According to ANEEL, 43 power auctions were held in Brazil between 2005 and 2019. The Division per power source traded occurred as displayed in the box as follows:

Box 2: Total power traded in auctions between 2005 and 2019, separated by source.

Source	Units	MW traded	% MW
Hydraulic	189	27,549.36	34.5%
Fossil TPP	71	20,769.57	26%
Wind	761	19,654.21	24.5%
Renewable TPP	139	7,578.11	9.5%
Solar	149	4,207.14	5%
Industrial wastewater TTP	1	490	0.5%
Total	1,310	80,248.35	100%

Source: box elaborated by the authors based on the data available in the ANEEL electronic site.

In this survey, which considers the potential already contracted as a whole, whose plants were still not operative, and the units already in production, we observe that most of the auctions in that period traded power from hydraulic and fossil sources, followed by the alternative wind, biofuel and solar sources.

The data from the regulatory agency also points out that, in 2009, the first specific wind power auction was held. In the same year, the Law of the National Policy on Climate Change (PNMC, in the Portuguese acronym), Federal Statute 12,187/2009, was enacted.

Although the PNMC does not set forth binding obligations to the government, nor to the private sector, it requires the establishment of “*mitigation and adaptations sectoral plans aimed at the consolidation of a low carbon consumption economy in power generation and distribution*”, among other economic sectors. In the implementation of that rule, the sectoral plans already established for the power sector incorporated the climate mitigation and adaptation aspects. That legal arrangement allowed an alignment between the climate and power policies. The second’s goals, however, relate to power security and source diversification, that can be improved by the development of the wind source but also relied on fossil sources in the years of this study, challenging the alignment of the energy and climate goals.

From 2009 on, a significant decrease in fossil sources trade is observed, as well as an important increase in wind sources⁷. The hydric source share kept stable, as observed in the box as follows:

Box3: Total power traded in auctions between 2009 and 2019, separated by source.

Source	Units	MW traded	% MW
Hydraulic	175	19,375.27	34.2.%
Wind	761	19,654.21	34.7%
Fossil TTP	16	9,253.79	16.3%
Renewable TTP	88	4,206.37	7.4%
Solar	149	4,207.14	7.4%
Total	1189	56,696.77	100%

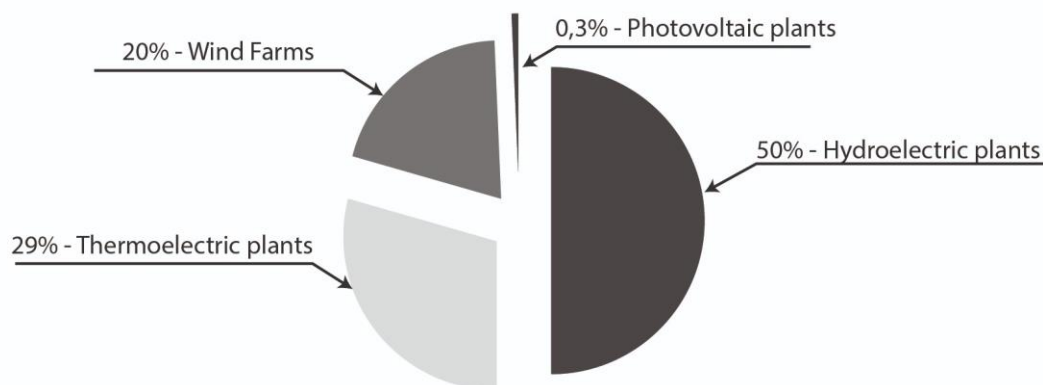
Source: box elaborated by the authors based on the data available in the ANEEL electronic site.

Another important aspect that must be considered, refers to the fact that from 2007 until 2019, the government implemented an infrastructure plan – the Growth Acceleration Program (PAC, in the Portuguese acronym), that directed public and private investment in the power sector promoting a significant increase in the power generation in Brazil.

From the compilation of the PAC balances between 2007 and 2017, we observe the inclusion of 43,071 MW in the Brazilian generation mix, 50% from hydric source, 29.42% from Thermopower Plants (12,673 MW), 20% from Wind Farms (8,830 MW) and 0.3% de Photovoltaic Plants (120 MW).

⁷ These numbers refer to trade power auctions and do not correspond to the total of energy supply capacity.

Graph 1: Participation of the sources in the MW inserted in the Brazilian power production park within the PAC ambit (2007 – June/2017).



Source: graph elaborated by the authors based on the data available in the PAC balance sheets.

From the data analyzed, we observe that in the 2010s, there was an important growth in the power generation capacity in Brazil, largely boosted by PAC, increasing the participation of renewable but also of fossil sources, which indicates an alignment between increased investment in alternative energy and the enactment of national climate policy. The investment in wind power and thermoelectric plants was part of a federal government strategy to increase renewable energy capacity while ensuring security of supply, at the time still more dependent on hydric resources. Therefore, the thermoelectric plants, considering, also, the biomass, would play the role of backup power while the matrix was developed, in the long term, based on renewable sources (BRAZIL, 2020). In the future, thermal plants would be used occasionally, as intermittent renewable energies demanded complementary generation. The data on PAC's investment also shows a great deal of focus on hydroelectric dams. This political choice is also the target of criticism, especially from civil society, since large projects were built with enormous socio-environmental impacts on vulnerable traditional populations.

The data above also shows that most of the power generation capacity inserted in the Brazilian power mix in recent decades is from renewable sources. Even though the hydric source keeps prevailing over the others, a relevant share of the investment was in the wind source, contributing to the increase in its participation in the Brazilian power mix.

Nevertheless, it can be pointed out that, although the investments have been concentrated on renewable power generation, also relevant was the development of the thermopower sector powered by fossil-origin sources, which require smaller financial investment and ensure the energy security of the system.

Finally, since 2015, Brazil has voluntarily committed to undertake climate change mitigation and adaptation efforts through its Nationally Determined Contribution (NDC) under the Paris Agreement. In this document, Brazil has set a goal of achieving an estimated 45% share of renewable energy in the energy mix by 2030. To this end, it provided for the expansion of the use of renewable sources other than hydropower in the total energy mix to a share of up to 33% by 2030, and the expansion of the domestic use of non-fossil energy sources, increasing the share of renewable energy, disregarding hydropower, in

the electricity supply to at least 23% by 2030, prioritizing the participation of wind, biomass and solar sources.

The assumption of a target for 2030 that considers an increase in the generation capacity of renewable energies, such as wind, solar and biomass, reinforces the interpretation that the investment in fossil generation was intended to ensure energy security for the country, that is rapidly expanding access to consumption, until new renewable sources could meet demand with less risk of insufficient supply.

We can conclude that climate and power supply policies tended to have a relative alignment, which means climate aspects were inserted in the supply policy that, nevertheless, is oriented to its core goals of energy security and diversification.

2. Climate and energy policies instruments

Instruments are in the core of policies as they connect goals and means toward the projected results and their legal design can contribute more or less to its effectiveness; especially with regards to the clarity and alignment to other rules and policies, that promotes legal certainty.

Discussion of instruments used in energy power policies often present classifications. Liao (2016) proposes the distinction among the environmental; the supply and the demand types of instruments, being the first considered indirect incentives while the second and the latter produces direct *pushes* and *pulls* in wind policies. The attention to environmental types of measures is noteworthy, as it sheds light on the potential of climate policies and its role in the fostering of alternative energy sources. It includes important instruments such as carbon taxes and cap-and-trade markets. Carbon taxes can be imposed on different emission sources, and usually includes the burning of fossil fuels. Cap-and-trade markets require business in some sectors to restrain its emissions to distributed or acquired emission allowances and so impose a price on carbon emissions. Those measures increase the costs of fossil sources of energy and indirectly foster alternative sources. However, due to the importance of other factors such as wind quality; the relative price of the energy sources and equipment, as well as consumer awareness (MENZ; VACHON, 2006) environmental policy measures alone may not be enough for developing and increasing the participation of renewable power sources, although they may be complementary (RADER; NORGAARD, 1996).

Other classifications focus specifically on energy policies instruments. Menz and Vachon (2006) propose three types: (i) financial incentives; (ii) mandatory rules and regulations; (iii) regulatory actions to facilitate entry of green-power producers. Notwithstanding the importance of climate policy instruments as part of a policy output, this article adopts this latter classification in order to analyze the Brazilian energy policies from 2002 to 2020.

Financial incentives aim at reducing costs either for the initial investments in alternative sources or to its operation as new technologies may be costly and uncompetitive compared to traditional sources. It includes tax incentives; credits and other kinds of subsidies such as preferential rate loans (Menz & Vachon, 2006). Also included in this category are the feed-in tariffs, which are fixed acquisition prices that assure alternative energy producers can sell energy which production costs may be higher than other sources (COUTURE et al., 2010), and the *feed-in premiums* (FIP), which consists in paying a premium above the market price of the power, so as to compensate for the higher cost of production. The successive use of those instruments in Germany is reported by SCHOMERUS (2016).

Mandatory rules and regulations usually require a share of power traded deriving from specific renewable sources as well as the disclosure of information regarding the source of power traded and its emissions. The most usual instrument is the *renewable portfolio standard* (RPS); sometimes referred to as *renewable purchase obligation* (RPO) or *quota system*. Its implementation requires that power suppliers purchase a percentage of their total sales from renewable sources (MENZ; VACHON, 2006;

RADER; NORGAARD, 1996). The requirement may consist in acquiring representative certificates of renewable power.

A mechanism that has attracted attention for replacing the FITs schemes in the world as a preferential program for a greater insertion of renewable power is *tendering, bidding or renewable energy auction* (BENTO; BORELLO; GIANFRATE, 2020; HAUFE; EHRHART, 2018). In it, each supplier is invited to offer an amount of power that he/she is willing to accept for the lower price determined (BRAGA, 2016). This improves the allocation efficiency and the competitiveness among the sources and allows larger amounts of renewable power to be acquired for reduced prices in a shorter time (HAUFE; EHRHART, 2018). As will be explained in the next section, power auctions in Brazil included exclusive alternative source auctions and allowed a substantial increase in wind power participation.

The energy policies of the countries and states compose this range of instruments in a very diverse way and may be based on one of them or be characterized by a hybrid form (POULLIKKAS *et al*, 2012; IRENA-GWEC, 2012).

The characteristics of this composition in Brazil are the subject of the following section.

3. Climate and energy policy instruments for the promotion of wind power in Brazil

3.1. PROINFA: financial incentives and quota system

The first and fundamental wind power policy, PROINFA, was established by Federal Statute nr. 10,438/2002. The Program instituted a special rule for purchase contracts of alternative power. It was conceived to be implemented in two phases and relied mostly on the use of feed-in tariff and tariff reductions. It also defined a quota of renewables to be achieved.

The PROINFA phase 1 authorized the *Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás*, the state-owned power company, to celebrate contracts for the purchase of wind power at subsidized prices for 20 years. This subsidy policy worked on a basis of a feed-in tariff, with guaranteed contract and price, yet with the particularity of not involving private retail companies at this moment. Thus, it stimulated the so-called autonomous independent producers (those without corporate ties with companies acting in other activities of the energy power chain) to continuously generate power from the wind source.

The Program also established a renewable power insertion goal in the Brazilian power mix, aiming to reach the set of 3,300 MW in renewable power capacity at the first phase of the program, and 10% of the Brazilian annual consumption in renewable sources at the second phase. Of these 3,300 MW of capacity, 1,100 MW should come from the wind source. In PROINFA phase 2, the generators should annually emit Renewable Energy Certificates - RECs over the established renewable power quantity targets. The scheme intended a transition for a quota system (COSTA, 2006).

The PROINFA phase 1 began in 2004 with the signing of new contracts with independent wind generators and was predicted to end in December 2006, when the contracted wind farms were to start operating. That deadline was later postponed by 2008.

However, as a consequence of the regulatory changes of 2004, an auction scheme was instituted by law, which extinguished the possibility of celebrating new contracts by PROINFA, thus previously preventing the possibility of the second phase of the Program, which did not eventually occur (DUTRA, 2007). The contracts of phase 1 remain in force until their term.

In addition, PROINFA promoted a tariff reduction mechanism that significantly reduced costs for the wind generation. These tariffs, known as “Electric Transmission System Use Tariff” and “Electric Distribution System Use Tariff” - TUST and TUSD, are due for the use of power transmission and distribution structures. Such reduction was maintained even after the auction scheme was instituted and was still in force.

Later, the tariff reduction instrument was restrained by a new energy policy. Following a review on subsidies programs for competitive renewable sources, the TUST, TUSD rebate grants were limited for new wind farms and capacity expansion cases requested until March 2022 under the Federal Statute nr. 14,120/2021. Thus, the projects that applied for the mechanism or its extension should start operating within 48 months of the authorization. This phasing-out of the tariff reduction for the next wind projects means the end of an important state incentive, significative during the past stages of wind energy fostering policies, but also, a recognizement of the maturity and self financial sustainment for the wind power sector in Brazil.

Another feature of PROINFA was that its contracts allocated energy production risks to acquirers, discharging power generators to deliver a specific amount of energy, but to allocate a determined capacity production within the contract⁸. That contract rule was present in most of the contracts of wind power closed under the auctions system, after 2004.

Although only the first phase of the program was implemented, PROINFA is considered a well succeeded program, as it promoted the initial installation of a wind power capacity in the country, stimulated the national production in the wind power chain and built capacity in the sector.

3.2. Power sector new model and the auction scheme

In 2004, the so-called new model brought important changes to the power sector, including the establishment of a tender system for the commercialization of electricity, that was divided into two separate systems: one for the regulated market and one for the free energy market. It needs to be added that, in Brazil, only consumers above 3,000 kW were free to acquire power in the free market by 2004 and distribution is a public utility service still regulated.

The new model tender system had the goal to diversify the power sources in the regulated market and for the viability of the alternative sources, established some exclusive alternative source auctions, being the first specific auction for wind power held in December 2009, when 1,805.7 MW of wind energy was acquired (BRAZIL, EPE, 2009). After this boost, as this source became more competitive, its participation in general auctions also increased and resulted in a remarkable growth in its participation in electricity trading contracts, as demonstrated in Box 3.

3.3. Other financial incentives for wind power

Some tax policies composed the policy output for the promotion of alternative sources and benefited the wind source. The Special Incentives Regime for the Development of Infrastructure (REIDI, in the acronym in Portuguese), created in 2007, allowed tax incentives in the purchase of equipment for installing wind farms, specifically, tax exemptions of 100% of the Social Integration and Civil Service Assets Formation Program - PIS/PASEP and the Contribution to Social Security- COFINS, taxes concerned with financing the qualification of human resources and social assistance. REIDI is inserted in the PAC, referred to in section 1.

State (sub-national) governments can also grant exemptions on the Consumption of Goods and Services Tax (ICMS), a kind of value-added tax, charged on the commercialization and transportation of some inputs and equipment concerned with wind generation. In the State of São Paulo, the most industrialized in the country, there is total exemption from the tax concerning the purchase of wind generator assembly parts.

As regards the wind power financing policy, it is promoted by varied means, by different fostering institutions, credits and funds. The Brazilian funding for wind power is granted by the Energy Development Account (CDE, in the acronym in Portuguese), a fund created by the PROINFA program, aiming to improve the market conditions for the power sector and to fund different public policies,

⁸ According to Federal Decree 5,163 of 2004.

including power by incentivized sources. This fund is composed of different resources, deriving from the utilities contributions, from the fines levied by the regulatory agency and from the federal budget. In 2013, the CDE started to fund the tariff reduction on use and transmission of the wind source power (BRAZIL, ANEEL, 2020).

The Brazilian National Bank of Economic and Social Development (BNDES , in the acronym in Portuguese), a federal government financial institution, has lines of subsidized credit for renewable energy loans, especially through the FINAME, a program aimed to fund the manufacturing and acquisition of machinery and equipment at reduced annual interest rates, that had important role in the wind power sector (BRAZIL, BNDES, 2020).

In the Northeast Region, where important wind farms and a considerable share of the Brazilian capacity are located, wind power entrepreneurs can obtain financing resources with the Superintendence for the Development of the Northeast (SUDENE , in the acronym in Portuguese), a special independent public authority concerned with the regional development. SUDENE and the Bank of Northeast (BNB, in the acronym in Portuguese) are responsible for the asset management of the Northeast Development Fund (FDNE , in the acronym in Portuguese), that can be requested for installing new power generation units using wind source in the Northeast Region of the country.

These instruments, planned and implemented by means of institutional programs and actions, allowed for the results described in section 2 herein.

3.4. Remaining obstacles for the wind power development in Brazil from 2002 to 2020

Difficulties exist to the expansion of wind power generation, especially with regards to the economic situation of Brazil that results in venture financing scarcity and the lack of an adequate transmission structure (DIÓGENES *et al*, 2019; DIÓGENES *et al*, 2020).

The barriers of inadequate transmission structures, or “bottlenecks”, have to be acknowledged from the perspective of an integrated system operation. As a result of a deverticalization program for the power sector chain, the activities of generation, transmission and distribution of electricity must be performed by different companies. In this sense, transmission services are purchased by a public procurement process. Failure in articulated planning resulted that, in some cases, wind generators could not participate in renewable power auctions because of the overloaded capacity of transmission structures. In the same way, potential sites for wind production are still idle due to insufficient connection with the existing power grids.

Finally, considering the option for importing parts not available in the domestic market, the Brazilian currency suffers constant devaluation against the dollar, which undermines the financial clauses of contracts for the sale of energy and can raise the price to less competitive levels compared to other sources.

4. Discussions and conclusions

Regarding GHG emissions, the Brazilian power mix is considered one of the cleanest sets of electrical sources when compared to other countries. For example, China, the United States, Russia and India rely deeply on fossil fuels or nuclear power to supply their electricity needs. Therefore, no transition from fossil fuels is necessary. The main challenge is to keep it clean through the increase of national generation from alternative sources. Wind energy had no participation in the mix at the beginning of the 2000s. After two decades, due to the implementation of significant energy policies, it increased its participation to 9% of the national generation, in a time when the power generation capacity in the Country grew significantly.

Currently, the Federal government has the legal attribution to plan and implement the energy and power policies, with reduced participation of states, that nonetheless contributed to it through initiatives such as tax exemptions. This legal framework allowed a good coordination of the policy at the federal level.

Brazilian energy policy output generated by legal statutes, governmental acts and decisions through the years 2002 to 2020 demonstrate the importance of governmental policies to foster wind energy and specially to allow the source an initial strength to further development and increased competitiveness. That aspect was highlighted in the literature related to the experiences of other Countries (MENZ; VACHON, 2006; PEIDONG et al., 2009). In addition, the evolutive analysis showed the acts and decisions of the government to change the *status quo* (SCHAFFRIN; SEWERIN; SEUBERT, 2015) of the wind sources in Brazil in those years.

With regards to the instruments to be preferred, Lewis & Wiser (2007), after a cross-country policy comparison, highlighted the importance of feed-in tariffs. This instrument was indeed important for the first of the alternative source development policies in the country that was the PROINFA. Its combination with a quota allowed the policy to overcome the downsizing of the feed-in tariffs, related to uncertainties about the achievement of the growth aims, as exposed by Winker (2005). Besides, the combination of both instruments with a bunch of financial incentives shows the importance of a mix.

After some years, with a level of capacity built in the wind sector and its increased participation in the electricity power matrix, the government was able to transit from the guaranteed long price contracts with feed-in tariffs implemented under PROINFA to the auctions system where price incentives were better combined with competition.

Another important initiative for fostering wind power infrastructure in Brazil was the approval of a specific policy for overcoming the problem of upfront costs for building the wind farms. Although the maintenance cost of the turbines may be considered relatively cheap, initial costs can be sensitively prohibitive for the start of most of the plants. With the purpose of attracting private investments to the sector, the REIDI program granted a substantial tax reduction of PIS/PASEP and COFINS for the acquisition of inputs (goods or services), such as machines, devices, instruments, equipment and building materials. The tax reduction in the REIDI program is above 9% of the total needed amount for starting. This is very significant considering all the factors that can threaten the financial feasibility of a wind farm. Also, it is a remarkable factor if we consider the challenge to maintain competitive market prices regarding the dispute with other sources, especially the conventional ones, structured for decades.

In spite of the implementation of all those instruments, the instability of the Brazilian economy and the value of its currency, financing scarcity and infrastructure bottlenecks were appointed as obstacles for the development of the policy.

Finally, the PAC was an important governmental program to increase generation capacity in Brazil. Although it was important to increase the proportion of alternative sources, it also incentivized the construction of thermoelectric and hydroelectric dams that caused significant environmental impacts.

It was also identified that, since the enactment of the national climate policy in 2009, which sets forth the goal of emission reductions for the power sector, there has been a significant increase in the participation of the wind source in the Brazilian mix. It is not possible to affirm that there is a true cause and consequence relationship between the growth of the wind source and the creation of the PNMC, but we can observe an alignment between those policies. However, such alignment is relative, as the core energy policy goals of energy security and diversification led to a parallel move to the increase of fossils that may undermine climate goals.

The commitments made by Brazil in its first NDC indicate the intention of the Brazilian government, at the time of the submission of this declaration, to prioritize the advancement of renewable energy, especially wind, solar and biomass, which indicates the intention to maintain thermoelectric plants as a backup to ensure energy supply in periods of intermittency. Climate change, however, may

require the acceleration of this policy, since periods of drought in Brazil have intensified, jeopardizing hydroelectric power generation. Therefore, it is possible that the use of fossil fuels will become more recurrent, to overcome this difficulty disregarded in the planning. Thus, to meet its emission reduction targets in the Paris Agreement, Brazil will have to further accelerate the supply of electricity from new renewable sources.

References

BENTO, N.; BORELLO, M.; GIANFRATE, G. Market-pull policies to promote renewable energy: A quantitative assessment of tendering implementation. **Journal of Cleaner Production**, v. 248, p. 119209, mar. 2020.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Manual de direito da energia elétrica**. D'Plácido Editora, Belo Horizonte, 2016.

BRAZIL, ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Informações técnicas. Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)**. Accessed on August 20, 2021. www.aneel.gov.br.

BRAZIL, BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Financiamentos. BNDES Finame – Financiamento de máquinas e equipamentos. **Taxa de juros**. Accessed on August 20, 2021. www.bndes.gov.br.

BRAZIL, EPE. Empresa de Pesquisa Energética. Informe à imprensa. Leilão de Fontes Alternativas. **1º Leilão de Energia de Fontes Alternativas agrega 638,64 MW ao SIN**. Rio de Janeiro, 2007.

BRAZIL, EPE. Empresa de Pesquisa Energética. Informe à imprensa. Leilão de Energia de Reserva – Eólica. **Primeiro leilão de energia eólica do país viabiliza a construção de 1.805,7 MW**. São Paulo, 2009.

BRAZIL, EPE. Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética **Plano Decenal de Expansão de Energia 2029**. Brasília: MME/EPE, 2020.

BRAZIL, IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas, e sociais de 1550 a 1988**. 2. ed. rev. e atual. do vol. 3 de séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

BRAZIL. MME. Ministério de Minas e Energia. **Balanço Energético Nacional 2003**. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2003.

BRAZIL. Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC), **5º balanço (2015-2018)**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c459e7bfc39c3f57794d61e42e24851b.pdf>>. Acesso em 12 de agosto de 2022.

BRAZIL. Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC), **Balanço 4 anos (2007-2010)**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>>. Acesso em 12 de agosto de 2022.

BRAZIL. Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC), **Balanço 4 anos (2011-2014)**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/publicacoes>>.

nacionais/11o-balanço-completo-do-pac-2-4-anos-2011-2014.pdf/view>. Acesso em 12 de agosto de 2022.

CATAIA, M. Poder, política e uso do território: a difusão do macrossistema elétrico nacional. **XIII Colóquio internacional de geocrítica “El control del espacio y los espacios de control**. Barcelona, 2014.

COSTA, C. DO V. **Políticas de promoção de fontes novas e renováveis para geração de energia elétrica**. Doutorado—Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

COUTURE, T. D. et al. **Policymaker’s Guide to Feed-in Tariff Policy Design**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.osti.gov/servlets/purl/984987-vP8Dw6/>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

DIÓGENES, J. R. F.; CLARO, J.; RODRIGUES, J. C. Barriers to onshore wind farm implementation in Brazil. **Energy Policy**, v. 128, p. 253–266, maio 2019.

DIÓGENES, J. R. F. et al. Overcoming barriers to onshore wind farm implementation in Brazil. **Energy Policy**, v. 138, p. 111165, mar. 2020.

DUTRA, R. M. **Propostas de políticas específicas para energia eólica no Brasil após a primeira fase do Proinfa**. Doutorado—Rio de Janeiro, 2007.

GOLDEMBERG, J.; LUCON, O. Energia e meio ambiente no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 59, p. 7–20, abr. 2007.

HAUFE, M.-C.; EHRHART, K.-M. Auctions for renewable energy support – Suitability, design, and first lessons learned. **Energy Policy**, v. 121, p. 217–224, out. 2018.

HU, Z.; YUAN, J.; HU, Z. Study on China’s low carbon development in an Economy–Energy–Electricity–Environment framework. **Energy Policy**, v. 39, n. 5, p. 2596–2605, maio 2011.

IRENA-GWEC. International Renewable Energy Agency and Global Wind Energy Council. **30 Years of Policies for Wind Energy: Lessons from 12 Wind Energy Markets**. Abu Dhabi, UAE: IRENA, 2012.

LEWIS, J. I.; WISER, R. H. Fostering a renewable energy technology industry: An international comparison of wind industry policy support mechanisms. **Energy Policy**, v. 35, n. 3, p. 1844–1857, mar. 2007.

LIAO, Z. The evolution of wind energy policies in China (1995–2014): An analysis based on policy instruments. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 56, p. 464–472, abr. 2016.

MENZ, F. C.; VACHON, S. The effectiveness of different policy regimes for promoting wind power: Experiences from the states. **Energy Policy**, v. 34, n. 14, p. 1786–1796, set. 2006.

MERCEDES, S. S. P.; RICO, J. A. P.; POZZO, L. D. Y. Uma revisão histórica do planejamento do setor elétrico brasileiro. **Revista USP**, n. 104, p. 13, 5 mar. 2015.

PEIDONG, Z. et al. Opportunities and challenges for renewable energy policy in China. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 13, n. 2, p. 439–449, fev. 2009.

- PISCHKE, E. C. et al. From Kyoto to Paris: Measuring renewable energy policy regimes in Argentina, Brazil, Canada, Mexico and the United States. **Energy Research & Social Science**, v. 50, p. 82–91, abr. 2019.
- POULLIKKAS, A.; KOURTIS, G.; HADJIPASCHALIS, I. An overview of the EU Member States support schemes for the promotion of renewable energy sources. **International Journal of Energy and Environment**, v. 3, n. 4, p. 553-566, Iraq, jul. 2012.
- RADER, N. A.; NORGAARD, R. B. Efficiency and sustainability in restructured electricity markets: the renewables portfolio standard. **The Electricity Journal**, v. 9, n. 6, p. 37–49, jul. 1996.
- SAIDUR, R. et al. A review on global wind energy policy. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 14, n. 7, p. 1744–1762, set. 2010.
- SCHAFFRIN, A.; SEWERIN, S.; SEUBERT, S. Toward a Comparative Measure of Climate Policy Output. **Policy Studies Journal**, v. 43, n. 2, p. 257–282, maio 2015.
- SCHMID, G. The development of renewable energy power in India: Which policies have been effective? **Energy Policy**, v. 45, p. 317–326, jun. 2012.
- SCHOMERUS, T. (2016). Renewable energy: support mechanisms, *In*: DELLAPENNA, J. W.; GUPTA, J. (EDS.). **Volume X: Water Law**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2021.
- SILVA, B. G. DA. **Evolução do setor elétrico brasileiro no contexto econômico nacional: uma análise histórica e econométrica de longo prazo**. Mestrado em Energia—São Paulo: Universidade de São Paulo, 19 dez. 2011.
- TOLMASQUIM, M. T. **Novo Modelo do Setor Elétrico Brasileiro**. 2ed. Rio de Janeiro: Synergia; Brasília: EPE, 2015.
- WINKLER, H. Renewable energy policy in South Africa: policy options for renewable electricity. **Energy Policy**, v. 33, n. 1, p. 27–38, jan. 2005.
- YUAN, X.; ZUO, J. Transition to low carbon energy policies in China—from the Five-Year Plan perspective. **Energy Policy**, v. 39, n. 6, p. 3855–3859, jun. 2011.
- ZHAO, X. et al. The effectiveness of China’s wind power policy: An empirical analysis. **Energy Policy**, v. 95, p. 269–279, ago. 2016.



LEGAL CRITERIA FOR ENVIRONMENTAL TAXATION THROUGH “TOURIST” TAXES FOR THE PURPOSE OF ENVIRONMENTAL PRESERVATION*

João Gabriel Costa Souza
jgabrielcostasouza@gmail.com

Luiza Pinto Santos Lopes
luiza.slopes26@gmail.com

Adiva Cardoso Ferreira Júnior
adivejunior@outlook.com

ABSTRACT

This article analyzes the legal criteria applicable to environmental taxation through tourist taxes intended for environmental preservation, taking into account the numerous legal challenges regarding the constitutionality of charging this tax with this approach. Using the deductive method, normative characteristics inherent to the “taxes” genre were observed to evaluate the criteria applicable to the institution of the “tourist taxes” species. The result of this research showed that the constitutionality of tourist taxes is conditioned on the adequacy of incidence hypotheses with the peculiar criteria of the two types of taxes existing in the Brazilian legal system, with specific state action being necessary for police taxes, but optionally divisible, while public service fees of specificity and divisibility in state consideration. Furthermore, it was found that it was impossible to impose police fees for potential inspection, as well as fees for the use of public assets. Finally, it is clear that tourist taxes based on police power are constitutional because they meet legal requirements, according to repeated statements by the Federal Supreme Court.

Keywords: Environmental taxation; Fees; tourism; Environmental public policy.

* Artigo publicado na edição desta revista, volume 9, ano 2024.

Link: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/263918>

1. INTRODUCTION

In a contemporary scenario, in which negative environmental impacts are becoming recurrent across the planet, various sectors, entities and nations come up with plans and strategies to mitigate the impacts of human action on the environment. In recent decades, national and international movements have gained strength with the aim of subsidizing sustainable development actions in an integrated manner.

In national territory, one of the inaugural legislative milestones towards a conciliatory vision between development and sustainability occurred through the publication of Law No. 6,938 in 1981, which deals with the National Environmental Policy and established important mechanisms for environmental preservation, such as the National Environmental System - SISNAMA and control and inspection tools for activities potentially harmful to the environment.

In this context, another salutary legislative milestone at the national level occurred with the promulgation of the Federal Constitution of 1988 (CF) which, among other provisions, imposed on public authorities and the community the duty to defend and preserve the environment for present and future generations, in accordance with art. 225.

Based on this premise, now constitutional, the institute of environmental taxation has revealed itself as a promising mechanism for containing human actions harmful to nature, or even as a way of encouraging those that leave a positive trace on the ecosystem.

For this reason, the imposition of environmental taxes under the heading of “tourism” or for “environmental preservation”, especially at the municipal level, has become a frequent practice of tax administration. In several cases, a fee is charged for tourist access to certain regions, cities or locations (usually beaches).

The institution of this tax is often justified due to the large influx of tourists in certain regions, damaging the local ecosystem and bringing negative environmental externalities disproportionate to the number of native inhabitants. Thus, the basic idea is that such externalities must be mitigated or, at least, compensated monetarily to later be reversed in of the affected location through public environmental policies.

However, there are debates about the constitutionality of environmental taxation through “tourist” taxes, including the referral of the matter to the Federal Supreme Court (STF). This is because, in theory, in some cases, the hypotheses of incidence of the taxes mentioned would not meet the criteria established by national legislation.

Given the above, this research has as its central problem the following question: what are the legal requirements for the constitutionality of tourism taxes?

Seeking to answer the problem, the general objective of the article is to analyze the legal adequacy of the institution of taxes on tourism through a constitutional reading. From this perspective, the specific objectives are: i) to analyze the constitutional and infra-constitutional legislation on the topic; ii) verify the position of the Federal Supreme Court regarding the criteria for imposing tourism taxes and; iii) compare the legal criteria with those established by the jurisprudence of the Federal Supreme Court.

The primary hypotheses are that: i) the constitutionality of the institution of tourism taxes depends on the hypothesis of incidence linked to the type of tax and ii) there is a consolidated understanding by the Federal Supreme Court on the subject.

The methodology of this study is designed with a basic purpose, aiming to directly contribute to the understanding and improvement of legal practices related to tourism taxes and environmental preservation. Using a qualitative approach, the article proposes to carry out a descriptive analysis of legal criteria, with the intention of describing the existing legal characteristics and interpretations. The deductive method was used, adopting a logical

progression that starts from general premises to reach more specific conclusions (Pereira, 2016), such as the transition from the characteristics inherent to the taxes genre to the more focused analysis of tourism taxes.

Furthermore, the research is based on a comprehensive bibliographical review, which includes consulting books, scientific articles and doctrines, in addition to the analysis of relevant judgments. This review allows not only the identification of applicable standards and principles, but also reflection on the different interpretations and practical applications, enriching the academic debate and providing support for the actions of legal operators.

Furthermore, this research is justified by its academic and practical relevance, as it seeks to contribute to the social debate regarding forms of environmental preservation, while questioning the plausibility of doing so through the institution of tourism taxes, under the aegis of the Federal Constitution of 1988. Furthermore, this research aims to offer subsidies for the evaluation and improvement in the process of establishing this type of tax, considering its economic, social and environmental impacts in the location of the taxing entity, for taxpayers and for the environment.

Finally, the research was subdivided, in addition to the introduction and final considerations, into three sections. First, the main milestones of environmental taxation were briefly commented on, then the constitutional and infra-constitutional legislation on the subject was analyzed. And, finally, some judgments from the Federal Supreme Court were collated for the purpose of comparison and extraction of jurisprudential positions.

2. CONTEMPORARY MILESTONES IN ENVIRONMENTAL TAXATION AND THE ADVENT OF ENVIRONMENTAL TAXATION THROUGH FEES

Humanity for a long time sought only “development”, without worrying about the ecological consequences of its actions. The development agenda has been so petrified throughout history that, like Brazil, the national flag itself has carried the positivist motto “Order and Progress” since its proclamation (Oliveira et al., 2019).

However, since the last century, the world has witnessed a growing concern with environmental issues. The global scenario is currently marked by unprecedented international awareness about the adverse effects of human activities on the planet, driven by alarming scientific reports on climate change and biodiversity loss.

Under the analysis of German sociologist Ulrich Beck (1986), humanity lives in a Risk Society model, in which the main environmental threats come from human activity itself. For this reason, in recent decades, international events such as the Kyoto Protocol and the Earth Summit in Rio de Janeiro (ECO-92) have brought to light the urgency of concrete actions to mitigate the risks of environmental catastrophes.

Regarding this scenario, Peralta (2015) states that the model of contemporary economic development comes from the First Industrial Revolution, being obsolete due to neglecting environmental issues in its decision-making processes, even though the consequences are reversed to the detriment of humanity itself.

Such neglect can be seen in the dizzying growth of megacities like Shanghai and Mumbai, and the rampant consumption, evidenced by the global expansion of retail chains. This scenario has led to the unsustainable exploitation of natural resources, resulting in pollution, environmental degradation and an imminent ecological crisis, visible in disasters such as the Chernobyl explosion in 1986, the oil spill in the Gulf of Mexico in 2010 and the increasing deforestation of the Amazon.

Given the imminence, if not the beginning, of an environmental collapse, one of the inaugural milestones of international geopolitical mobilization was the Stockholm Conference

in 1972, organized by the United Nations (UN), representing the first coordinated effort to address environmental issues. on a global scale.

In Stockholm, representatives from different countries gathered with the aim of promoting human development policies and the preservation of natural resources. The conference resulted in the “Declaration on the Human Environment”, which established principles for the management of natural resources, aiming for their availability for future generations.

As early as 1987, the World Commission on Environment and Development, also under the auspices of the UN, published the Brundtland Report, also known as “Our Common Future”. This document was a pioneer in addressing the environmental impacts caused by human activity, such as biodiversity loss and ecological disasters, and introduced the concept of "sustainable development" - defined as development that meets the needs of the present without compromising the capabilities of future generations to meet their own needs.

It is undeniable that States, by virtue of their powers of empire, have the capacity to influence collective behavior in different ways, including in favor of sustainable development, if they so wish. However, the range of induction tools available to public administration is wide. For example, it is possible to implement educational measures in the curriculum of educational institutions, apply penalties to polluters or adopt different criteria to encourage actions with a positive environmental impact.

In this context, Farias et al. (2024), when analyzing the advances in Bidding Law 14,133/2021 in Brazil, they highlight some of the ways to promote public policies in favor of sustainable development. They emphasize that, even when contracting services or products, Brazilian public management must consider not only economic criteria, but also environmental impacts.

On the other hand, also observing the impacts of human action on the environment, British economist Arthur Pigou developed the Theory of Externalities. Pigou proposed an alternative form of state intervention in environmental issues: he argued that the government should correct negative externalities, such as pollution, through taxation. In this way, it would be possible to encourage beneficial activities and discourage those that are harmful to society as a whole (Tavares, 2012).

Regarding environmental consequences, Pigou pointed out as negative externalities those that create harmful effects on the community, such as industrial pollution, which negatively affects neighboring communities. For Pigou, when negative environmental externalities are found, state intervention through taxation must occur (Tavares, 2012).

The central idea defended by Pigou was to establish a balance between development and sustainability based on the identification of negative externalities. This policy was called Pigouvian taxation, and gave rise to the polluter-pays principle (Tristão, 2003).

Lima (2012, p. 14) expands this concept, explaining that, under this principle, “the polluting agent must bear the cost of pollution prevention and control measures adopted by the government to guarantee environmental balance”. Furthermore, the author argues that the polluter must not only be held responsible for repairing the damage caused, but must also incorporate the value of environmental protection measures into their production costs, thus promoting a more equitable distribution of costs between polluters and the society.

Thus, governments and international organizations, recognizing the urgent need to promote sustainable development and the green economy, saw environmental taxation as a strategic economic instrument to encourage environmental responsibility and discourage harmful practices. Therefore, environmental taxation emerges as a vital instrument in the management and preservation of natural resources, reflecting the growing global awareness of the importance of sustainability (Tristão, 2003).

In Brazil, the Federal Supreme Court, in 2022, reaffirmed the compatibility of Pigouvian taxation in the Brazilian legal system during the trial of Direct Unconstitutionality Action No. 4787/AP, asserting that:

Environmental policies that create instruments that impose a surcharge on the use of natural resources, similar to what determines the “polluter/pays” principle, are legitimized from the perspective of an Economic Analysis of Law, in line with the so-called “Pigovian taxes (Brazil, 2022, p.7)

Pigouvian taxation also strengthens the conception of the extra-fiscal function of taxes, which transcends the objective of mere fundraising and is used as tools to promote environmental policies (Peralta, 2015). This may include manipulating tax rates, imposing or eliminating taxes, and allocating revenues to environmental initiatives.

The extra-fiscal function can be observed in several taxes, such as IPTU Verde or IPVA Ecológico, or even in contributions, such as CIDE combustíveis. Tristão (2003, p. 73) also highlights that “Among the economic instruments used in public policies to combat pollution, taxes are, without a doubt, those that have been obtaining the best results [...]”. However, when the specific aim of environmental protection is set and there is an interest in a linked state activity, tax options become more limited.

This restriction occurs due to several factors, in particular: i) due to the impossibility of linking certain taxes, such as taxes that are unlinked due to the Principle of Non-Affection, or Double Unlinking, preventing the immobilization of collection for certain purposes (Fiorillo, 2017); or ii) due to the predetermined link to the circumstance, purpose, or state activity that gives rise to its institution (Mazza, 2023) – as occurs with improvement contributions, compulsory loans and special contributions.

Thus, the possibility of environmental taxation through fees becomes exponentially attractive, considering, above all, two of the characteristics of this tax: i) legislative competence is common to all federative entities (Kfourir Júnior, 2018) and; ii) it is a tax doubly linked (to state action and to the funding of state activity) with a consideration nature (Machado Segundo, 2023).

Environmental taxes, often referred to as “green taxes”, are essential to cover the costs of environmental agencies, but they vary depending on the triggering event that gave rise to them (Pimenta, 2019). The following topics will detail the nuances and possibilities for imposing environmental taxes.

Even so, regarding “tourist” or environmental preservation taxes due to the movement of tourists in a given location, the rationale for the institution is that the tourist flow generates environmental impacts that must be mitigated or compensated monetarily. These resources are then reverted to the benefit of the locality through public environmental policies, exemplifying tax extra-fiscality.

In a study on public policies carried out by Santiago, Melo and Costa (2020), on the south coast of Pernambuco, researchers observed that “One of the main obstacles to strengthening these public policies is disorganized tourism” (p. 28).

Therefore, monitoring tourist movement in certain regions is extremely necessary to preserve the local ecosystem. However, state action certainly demands additional public resources, which have sometimes been paid for through illegal tourism taxes.

3. REGULATORY CRITERIA FOR INSTITUTION OF TAXES ON TOURISM

The Federal Constitution, when opening the chapter of the National Tax System, in its art. 145, item II, discipline that all federated entities may impose fees: “due to the exercise of

police power or the use, effective or potential, of specific and divisible public services, provided to the taxpayer or made available to him” (Brazil, 1988, n.p.).

Very similar is the wording of article 77 of Law No. 5,172 of 1996 – National Tax Code (CTN):

Art. 77. The fees charged by the Union, the States, the Federal District or the Municipalities, within the scope of their respective attributions, have as their triggering event the regular exercise of police power, or the actual or potential use of public service specific and divisible, provided to the taxpayer or made available to him. (Brazil, 1966, n.p.).

It should be noted that when it comes to competence, the CF defined it as common to all federated entities. Morais (2023) also highlights that fees follow the principle of predominance of interest, and there may also be cumulative competence when certain activities interest more than one federated entity simultaneously.

Furthermore, it is imperative to point out the central difference between the tax and tariff species. For Sabbag (2020), tax and tariff are distinguished depending on whether or not the activity belongs to the state function. In his words, it is necessary to verify “[...] whether the activity specifically carried out by the Public Power constitutes a public service or not” (Sabbag, 2020, p. 113). Therefore, as the service is of a public nature, there is a fee. In turn, the tariff will arise when there is no obstacle to the performance of the activity by individuals.

In short, the public service, necessarily provided by the Public Administration, occurs through fee remuneration, while services provided by private individuals, via tariff. It is also true that, while the fee is considered a tax because it originates from law, the tariff does not have this qualification, as it arises from an administrative contract.

The doctrine lists other differences between the institutes, however, the core of this work is much more about the criteria for each type of tax than the distinction above. For this reason, we will now address them, highlighting, finally, that the tariff is a type of public price, but that these two terms are often used as synonyms.

Regarding the types of fees, both standards (CF and CTN) present two possibilities: police fees and public service fees. The concept of police power, given by the CTN in its article 78, is the object of study by several scholars, as well as by some STF judges, being interpreted in different ways, but with a recurring correlation between police power and the activity supervision of public administration.

For Becho (2015, p. 245) “The police power, authorizing the collection of fees, is the supervisory state action, in a broad sense”. In the same sense, but expanding the conceptual range, Mazza (2023, p. 92) states that “[...] police power unfolds in a trinomial consisting of the administrative activities of limiting, inspecting and sanctioning individuals in favor of the interest public”. Likewise, Ferreira (2022, p. 91) points out that “The function of the police power is to monitor to prevent or coercively reprimand people who, in some way, undermine the public interest [...]”.

In the jurisprudential scope, the STF has also associated the police power in several precedents with state inspection activity, as observed in the Direct Action of Unconstitutionality (ADI) number 5489-RJ of the year 2021: “[...] The competence common political-administrative for the protection of the environment legitimizes the creation of taxes in the form of fees to remunerate the inspection activities of the States.” (Brazil, 2021), as well as in Extraordinary Appeal number 1160175 of 2019: “[...] The jurisprudence of the Federal Supreme Court has recognized the constitutionality of fees charged due to environmental control and inspection, as they are charged due to the regular exercise of police power (Brazil, 2019)”.

Given this, considering the close relationship between the police fee and the supervisory activities of the public administration, Amaro (2023) states that the police fee can be charged in acts such as granting licenses, authorizations or permits, as they have a supervisory nature of public power over the private.

Pimenta also exemplifies in a similar way, for the author:

[...] to police fees, may cover the issuance of police acts of authorization, granting of a right, etc. [...] Ex.: inspection fees, licensing, granting of licenses for the installation of polluting activities (Pimenta, 2019, p. 205).

In summary, police fees may exist in the national legal system in different forms, but always related to the supervision carried out by the public administration over individuals with the aim of restricting practices that are harmful to the public interest.

Another pertinent observation pointed out by Fiorillo (2017), but which has doctrinal controversies, would be regarding the need for the police fee to be linked to a specific and divisible consideration. This interpretation originates from the second type of fee, since service fees undoubtedly require these characteristics by express normative provision.

Amaro argues that “Divisibility (present in the service fee) is not absent from the configuration of the aforementioned police fee, which also corresponds to an action by the State that is divisible and referable to the taxpayer” (Amaro, 2023, p. 23). However, in a joint syntactic-grammatical reading of articles 145, II of the CF and 77 of the CTN, it is clear that the legislator chose to attribute the qualification “specific” and “divisible” only to service fees. This is because, in both wordings, the conjunction “or” separates two hypotheses of incidence of the rate, indicating that they are alternative, non-cumulative and independent.

Furthermore, in the structuring of the provisions discussed here, the terms “specific” and “divisible” are positioned right after the compound noun “public service”, in order to adjective them and form a nominal phrase that functions as a nominal complement of the nucleus “a use”. Therefore, it appears that the legal wording, in both cases, did not require the characteristics of specificity and divisibility for the police fee.

However, one of the factors differentiating the “rates” genre for taxes is precisely the linking of that tax to a state activity directly related to the taxpayer (Mazza, 2023). Therefore, it would not be feasible, or even constitutional – due to the prohibition of the sole paragraph of art. 77 of the CTN and §2 of art. 145 of the CF – the conception of fees to fund *uti universi* services – understood as those that benefit the entire community, as these must be funded by taxes (Rosa Junior, 2024).

Therefore, in a teleological interpretation of police fees, it is possible to conclude that specificity needs to be imprinted on the public administration inspection act, since, if there is no specific reason to cause that state action, there would be no justification for the disbursement of an exclusive amount from an administrator. In the words of Luciana Pimenta (2015, p. 34) “I only pay fees when the State does something for me”.

The doctrinal controversy regarding this topic is rooted in compliance with the principle of tax legality. This is because, although legislating on tax law is a concurrent competence, it is the Union's responsibility to dictate general rules, as provided for in article 97, item III of the CTN combined with art. 24, I and §1 of the CF. Therefore, the interference of a requirement not expressly provided for in the legislation raises questions about the constitutionality of this requirement.

Despite this, as argued here, the specificity of police fees is independent of legal provision as it is a characteristic of the *taxa* genre as a whole. It should be noted that the specificity is not only related to the generating event, but also regarding the State's action/compensation. To better understand this position, it will be exemplified with the following hypothetical situation:

A certain municipality, by means of ordinary law, intends to institute a police tax, with the triggering event being “breathing in public square in question, if the triggering event effectively results in state action or specific consideration, which in this case would be unlikely. In this sense, Schoueri asserts that: “In both cases [service or police tax], the tax is paid because someone caused a state expense” (Schoueri, 2023, p. 102).

It should be noted that this same hypothesis of incidence above could be attributed to another tax, such as tax, as its triggering event would be a situation independent of any specific state activity relating to the taxpayer (see article 16 of the CTN). This obligation for specific state action is one of the two links that the majority doctrine attributes to the tax. The second would be regarding the allocation of the revenue, which must be to fund the activity of the taxing entity (Mazza, 2023).

Therefore, what is argued here is that, although not expressly provided for in legal texts, the specificity of state action is an inherent characteristic of taxes of any kind. Furthermore, when this action by the public authorities is in favor of the taxpayer, it is commonly called consideration for the service fee, while if to the detriment of the taxpayer, to limit or restrict the right, simply state action resulting from the inspection of the police fee.

As previously mentioned, activities such as granting licenses, permits, authorizations, or acts of external surveillance and inspection, require individualized state activity, which generates additional costs and which, therefore, can be compensated through police fees, at the measure that are externalized in supervisory acts.

In the study in question, police fees for environmental purposes can be instituted due to the inspection of potentially polluting activities, whether commercial or even touristic. It is reasonable to understand that, for example, the movement of people to certain tourist locations (such as beaches) subjects the region to additional environmental impacts than would otherwise be the case.

Therefore, the specificity in the case of tourist inspection fees is noticeable, as state action is an “autonomous unit of intervention” (article 97, II of the CTN), after all, the public administration will need to move in a peculiar way due to an also specific generating fact - the “extra” urban movement.

It should be noted that, as it is a police fee, there is no need for a specific consideration in favor of the taxpayer, but rather for specific state action, even if limiting or restricting the rights of the person administered. Therefore, the fact that it is based on environmental preservation, which is a diffuse legal good, does not prevent the charging of police fees because there is specificity in state action - it is not just any environmental protection, but a specific protection generated by the movement tourist.

Another important caveat is that the legislation made it possible to collect a fee for the potential use of a certain service - that is, even if there is no actual use of a certain public service, the mere availability of this to the taxpayer would already give rise to the obligation to collect the fee - it is This is what happens, for example, with the garbage collection fee in several municipalities, because, even if the resident has their own solid waste disposal system, they will have to pay the fee (see Binding Summary 19 of the STF).

However, the attribute of potentiality was not expressly attributed to police taxes and, unlike what occurs with the specificity requirement, the possibility of state action being potential is not inherent to this tax type, therefore, following the literality of the norm, the act inspection needs to be effectively carried out, with there being no possibility of collection through “potential inspection” (Machado Segundo, 2018; Mazza, 2023).

Finally, regarding the unnecessary need for police fees to be divisible, it is first highlighted that the CTN attributes to this requirement the meaning of individual measurement of the cost/benefit that the state action/consideration had for the taxpayer. Thus, when thinking, for example, about the solid waste collection fee (service fee), it is possible to divide/predict

the cost of the service for each residence using different criteria (size of the property, number of residents, etc.).

Rosa Junior (2024) also highlights that the divisibility required for public service fees does not need to be determined with strict accuracy, according to the author “The law must maintain a reasonable, discreet or prudent proportionality between the cost of the service and the value of the fee charged” (Rosa Junior, 2024, p. 76).

On the other hand, when the hypotheses of incidence of the police tax are considered and the act of inspection is adopted as a form of externalization, it is clear that the cost generated by the inspection can almost always be apportioned proportionally to the number of taxpayers inspected, that is, will be divisible.

Thus, using the example of a commercial inspection fee, the State's cost (agents, monitoring tools, facilities, etc.) can be divided by the number of establishments existing in that location. Or, in the case of the tourist inspection fee, the State's cost can be measured and divided based on the estimated number of tourists entering the location. The premise is simple: the more subjects subject to surveillance, the greater the state's cost of surveillance.

In this sense, the Federal Supreme Court, in 2022, through Direct Unconstitutionality Action 4,787/AP, when analyzing the divisibility and calculation basis of an inspection fee based on police power, stated that:

The basis for calculating police fees is not objectively ascertainable, but estimated based on reasonable criteria for measuring the cost of state activity, which must be apportioned among the taxpayers who operate the inspected segment (Brasil, 2022, p. 4).

A distinction is made here between the police fee for inspection, which will almost always be divisible, and the service fee, like the old public lighting fee, which was declared unconstitutional by the STF (binding summary 41) for being non-specific and indivisible, as that the consideration is not directed to a taxpayer and the share of each taxpayer's use of public lighting cannot be measured.

Even so, considering the possible hypothesis of the institution of a tax based on the indivisible police power, the same interpretation given to the principle of tax legality must be applied with regard to the impossibility of assigning a requirement not provided for by law and which is not inherent to the species tax studied. Therefore, state action linked to police power does not need to be divisible due to the absence of normative requirements.

Given these considerations, this topic of constitutional and infra-constitutional analysis concludes with the following fundamental statements divided into two blocks: a) general statements about taxes and b) specific statements about tourism taxes for the purpose of environmental preservation.

(a) General statements about fees: i) fees and tariffs differ depending on whether the service provided is public or private; ii) the CF and the CTN establish two types of fees: 1) police; and 2) public service; iii) no other type of tax can be instituted, due to the principle of tax legality; iv) the service fee must be specific and divisible under the terms of the CTN; v) the police fee is almost always externalized through supervisory acts by the establishing entity; vi) although it is not expressly provided for in the legislation, the police fee must be linked to a specific state action as it is an inherent characteristic of the “fees” genre.

(b) Specific statements about tourism taxes for the purpose of environmental preservation: vii) the tax resulting from tourist movement and based on the police power for inspection is specific, as it demands a peculiar action from the public administration; viii) monitoring of police fees needs to be effective and not merely potential; ix) inspection does not need to be divisible, although this characteristic can often be seen in police fees and x) any tourist tax arising from a public service will need to be specific and divisible.

4. POSITION OF THE FEDERAL SUPREME COURT REGARDING THE CONSTITUTIONALITY OF TOURIST TAXES

It is true that the peculiarities mentioned above generate doctrinal conflicts regarding the possibility of imposing tourism taxes for the purpose of environmental preservation. Likewise, in the last decade, several precedents were formed with favorable and unfavorable theses regarding the constitutionality of the tax institution of this tax.

It turns out that the Federal Supreme Court has not yet taken a binding position on the issue, although it has been constantly reinforcing the constitutionality of tourism or environmental preservation taxes when based on police power.

The distinction between the types of fees and their possibilities of institution is commented in detail in the monocratic decision of Minister Gilmar Mendes in Extraordinary Appeal number 795.463 in 2018:

It appears, therefore, that the constitutional text differentiates the fees due to the exercise of police power from those resulting from the use of specific and divisible services, only allowing the latter to potentially provide the public service. Therefore, the regularity of the exercise of police power is essential for the collection of the fee. Although its essence of public service is undeniable, the exercise of police power has a unique characteristic, relevant to the field of tax law: it is exercised for the primary benefit of the community. [...] this Supreme Court admitted that the existence of an administrative body constitutes one of the elements demonstrating this requirement, which is not to be confused with admitting the potential exercise of police power.” (Brazil, 2018, p.3).

The first point to be highlighted in the decision above revolves around the position of the Federal Supreme Court regarding the impossibility of police fees being derived from a potential activity, because, as presented in the previous topic, the potential was only made available for fees of public service, as worded in article 77 of the CTN and 142, item II of the CF. The minister also explained that the existence of administrative oversight bodies indicates the effectiveness of the exercise of police power.

Another relevant observation extracted from the above decision is about the recognition of police power as a public service, since in both cases there is the presence of state action, with the absence of individual consideration as a differentiating factor between the types of fees. in favor of the taxpayer.

Furthermore, other STF precedents emphasize that it will only be possible to impose environmental preservation fees based on police power. This is because service fees, as previously mentioned, cumulatively need specificity and divisibility, with the latter criterion not being present in the generating facts considered until now when called “environmental preservation fees” or “tourist fees”.

It would be extremely difficult to develop a tax that is not based on police power and that is correlated to the entry of tourists into a given location without incurring fees for the use of public goods, which are prohibited in the national tax system due to the lack of legislative authorization. (Pimenta, L., 2019).

The STF's jurisprudence is peaceful regarding the possibility of creating tourism taxes based on police power. In this sense, an excerpt from Minister Edson Fachin's decision in the Extraordinary Appeal with Appeal number 1,308,644 of the year 2021 stands out:

I highlight that the jurisprudence of the Federal Supreme Court was established to recognize the constitutionality of fees charged for

environmental control and preservation, due to the regular exercise of police power (Brasil, 2021, p. 2).

Minister Ricardo Lewandowski stated in a similar way in Extraordinary Appeal 738.944/MG in 2014:

The jurisprudence of the Federal Supreme Court has recognized the constitutionality of fees charged for environmental control and inspection, as they are charged for the regular exercise of police power (Brazil, 2014, p.1).

On the other hand, some courts, such as the TJBA, take a stand against the constitutionality of tourist taxes because they understand that under any modality (police or service) the taxes need divisibility and specificity.

In this sense, the Bahian Court unanimously in 2016 in the Direct Unconstitutionality Action number 00019460720148050000, when deciding on the constitutionality of the fee established in the municipality of Cairu for the entry of tourists into the village of Morro de São Paulo, handed down the following ruling:

It is common knowledge that the tax type of tax, whether for the exercise of police power or for the provision of public services, has, as a legitimizing element, the character of retribution for a “divisible” or “specific” state action. [...]

This is not the case with the Environmental Preservation Fee of the questioned Complementary Law, No. 387, of December 27, 2012, of the Municipality of Cairu, which, in accordance with its arts. 1st and 2nd, make it clear that its purpose is the “preservation of the environment”, a legal asset of an essentially diffuse nature, as it is not related to any specific holder, but to everyone in general.

Court of Justice that has previously ruled on the unconstitutionality of the so-called “Tourism Tax” of the Municipality of Cairu, in the Direct Unconstitutionality Action No. 0012740-29.2010.8.05.0000 [...], this action is deemed valid, to declare the unconstitutionality of arts. 1st, 2nd, 3rd and 4th of Complementary Law No. 387, of December 27, 2012, of the Municipality of Cairu, and, by extension, of the other articles of the aforementioned law (Bahia, 2016, p. 4).

In the previous topic of this article, it was demonstrated that specificity is an inherent characteristic of the “fees” genre, although not expressly provided for by the constitutional norm, while divisibility was semantically attributed only to service fees and cannot be required due to the principle of tax legality, so that the institution of a hypothesis of incidence based on police power can be indivisible, but not unspecific.

In view of this, Luciana Pimenta (2019) states that the key point for evaluating the constitutionality of a given tax is the hypothesis of the incidence of the tax in the respective law. Thus, if a “tourist” tax is instituted under the public service modality, divisibility and specificity need to be present, while if it is backed by police power, only the specificity of the consideration needs to be observed due to the inherent nature of the taxes.

In the case of the Environmental Preservation Tax of the municipality of Cairu, founded on the police power, Complementary Law nº 387, of December 27, 2012 defined as a triggering event the “[...] supervision of the use, access and enjoyment of environmental heritage and ecological environment of the Morro de São Paulo District resulting from the traffic and/or stay of visitors” (Cairu, 2012, art. 2º, n.p).

The Court of Justice of Bahia understood that the municipality's consideration was not specific, as it was about preserving the environment and there would be no individual benefit to the taxpayer, but rather a diffuse benefit to the community. It is noted that the court conceives specificity along the lines of the service fee, which requires a specific consideration in favor of the taxpayer.

However, as highlighted in the previous topic, and noticeable in the definition of article 88 of the CTN, the police power aims to restrict or limit rights, so that there would hardly be a benefit for the administrator who committed the triggering event. The Federal Supreme Court, through ADI 4.787/AP, reported by Minister Luiz Fux, took a position precisely with this understanding: “The fee required for the regular exercise of police power imposes on the individual the financing of the state activity that limits him rights, but which benefits the entire community.” (Brazil, 2022, p. 3).

Thus, what must be attributed specificity to the police tax is the movement of the public administration, there must be specific state action as a result of the triggering event. Although the fee in question is justified in favor of environmental preservation, which is a diffuse legal good, there is no obstacle to charging police fees, since there is specificity in state action. The public administration will have to, in proportion to the number of tourists entering the region, spend more resources to promote environmental preservation.

Environmental maintenance, even if diffuse in nature, can be taxed when it becomes excessively costly due to a specific event, such as tourist activity or the installation of potentially polluting commercial activities in a given location. This understanding regarding the compensatory function of fees due to state costs can be observed in another section of ADI 4,787/AP, judged in 2022:

[...] the amount required must be sufficient to cover inspection costs, but also contribute to the absence or mitigation of damage to the community.

16. The basis for calculating police fees is not objectively ascertainable, but estimated based on reasonable criteria for measuring the cost of state activity, which must be apportioned among the taxpayers who operate the inspected segment. For budgetary purposes, there must be a minimum planning in relation to state expenses, in which the same planning is required for the purposes of establishing the basis for calculating a fee that aims to fund the administrative police activity of the State (Brasil, 2022, p .4).

In the same sense, the ruling handed down in Direct Unconstitutionality Action 4785/MG, reported by Minister Edson Fachin, also judged in 2022:

Therefore, it is a tax type governed by the ideal of commutativity or referability, so that the taxpayer must bear the burden of the tax burden in terms proportional to the inspection to which he or she is subjected or to the public services made available for his or her enjoyment. (Brazil, 2022, p. 2).

Therefore, it is concluded that the position of the Federal Supreme Court is congruent with the legal criteria of the CTN and CF regarding the creation of tourist taxes for the purpose of environmental preservation, as it conditions the institution of the tax to the species founded on power of police, and as long as there is specific state action with effective provision of supervision over the tourist conglomerate in the region.

Finally, in a peculiar way, there is a recent case of the institution of a tourist tariff in the municipality of Maraú-Bahia for the entry of tourists into the village of Barra Grande: Municipal Law nº 202/2021 of June 23, 2021, defined as a generating fact the “[...] use and enjoyment of the Historical, Cultural, Environmental and Structural Heritage maintained by the Municipality [...]” (art. 3, Maraú, 2021).

As demonstrated in the previous topic, Brazilian legislation allowed the creation of only two types of fees, those arising from the police power and those from public services, with no space for the institution of fees for the use of public goods. In this sense, Pimenta L. asserts that: “Finally, regarding fees for the use of environmental goods, they are prohibited among us.” (2019, p. 205).

However, it is observed that the municipal law established a tariff and not a fee, so the legal criteria observed in this article would not be applicable as it is not a tax, unless it is demonstrated that it is impossible to delegate the service offered to the individual. In any case, the tariff for the municipality of Maraú has not yet been submitted for consideration by the judiciary, as its demand began in January 2024 and those entitled to propose a Direct Action of Unconstitutionality have not expressed interest in exercising the right of action. Any individual judicialization with an incidental discussion of constitutionality would generate inter parte effects.

Even so, in the municipality of Poconé in Mato Grosso, a tourist tax with a similar incidence to that of Maraú in Bahia was established through Municipal Law 1,869/2017. The standard defined as a triggering event “the use, effective or potential, of the implemented physical infrastructure and access to the natural and historical heritage of the Municipality of Poconé in areas and places of tourist interest [...]” (Poconé-MT, 2017, art. 2, p. 1). Furthermore, paragraph 1 of article 2 added that the use could be effective or potential of municipal infrastructure.

In view of this, the Court of Justice of Mato Grosso ruled that the fee was illegal, based on the lack of evidence of a public service provided to the taxpayer (Interlocutory Appeal 10129533520198110000, 2021). Although the ruling was issued in a preliminary injunction, the reasoning refers to the idea of the impossibility of imposing fees for the mere use of public assets, without specific state compensation, whether through public service or effective supervision.

5. FINAL CONSIDERATIONS

In this study it was possible to analyze and discuss aspects related to environmental taxation and the way tourism taxes are applied for environmental protection purposes. From this, we sought to establish how this taxation seeks to mitigate the impact of human action on the environment and whether the application of such taxes is done properly.

The article begins by highlighting the main legislative milestones regarding the growing environmental degradation seen in the 20th and 21st centuries. Some of the important events that were mentioned: Kyoto Protocol and the Earth Summit in Rio de Janeiro (ECO-92); Stockholm Conference in 1972 and the Brundtland Report (Our Common Future), which aimed to discuss the implementation of a conciliatory vision between development and sustainability, seeking to preserve natural resources in the face of the degradation of the global ecosystem.

Furthermore, the extra-fiscal function of “tourist” taxes was addressed as a mechanism for environmental preservation from the perspective of Pigouvian taxation, as the institution of these taxes has been occurring with the aim of controlling the impacts caused by people (tourists) when entering certain locations, charging amounts due to this urban movement and which, subsequently, must be reverted in favor of the location through public environmental policies.

Next, the article was dedicated to examining the normative aspects of the tourism tax/tariff, starting with the differentiation of both, moving on to explaining the legal requirements of the types of existing taxes - police and public service. It was also highlighted that police fees differ from public service fees due to the “divisibility” attribute being dispensed

with, requiring only “specificity” for those based on police power, even if not expressly required by the CTN and CF, considering that this is a requirement inherent to the type of fees.

Furthermore, it was pointed out that police fees cannot be instituted in view of the potential provision of supervision, considering that the legislation did not make this characteristic possible for the species. In relation to tourist taxes based on police power, it has been demonstrated that they are given specificity as they require a peculiar state action from the public administration, even if to the detriment of the taxpayer, with a specific consideration being required only for public service fees.

Finally, when comparing the normative precepts with the position of the Federal Supreme Court, the congruence of the judiciary was verified, considering that it authorizes the institution of the tax under the type based on the police power, and as long as there is an action specific state-owned company with effective provision of supervision under the tourist conglomerate in the region.

Furthermore, it was clarified that there is no legality in imposing tourist taxes that do not comply with the requirements inherent to the only two types authorized by legislation (police or public servant taxes). Therefore, the creation of taxes on tourist movement that adopt the use of public goods as a generating fact tends to be unconstitutional.

In any case, tourist taxes, when correctly instituted, prove to be a viable legislative instrument for promoting environmental preservation through the linking of tax revenue to public environmental policies that mitigate the environmental impact in the region affected by the entry of tourists without, however, give up the exploration of this economic activity.

REFERENCES

AMARO, Luciano. **Brazilian tax law**. 25th edition. São Paulo. Editora Saraiva, 2023.

BAHIA. Court of Justice of Bahia. **Direct Unconstitutionality Action 00019460720148050000**. Rapporteur: Ivete Caldas Silva Freitas Muniz. Full Court. Publication Date: 11/12/2016.

BECHO, Renato L. **Tax Law Lessons**. 3rd edition. São Paulo. Editora Saraiva, 2015.

BECK, Ulrich, 1944 - **Risk society: towards another modernity**. 2nd Edition. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRAZIL. [Constitution (1988)]. **Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988**. Brasília, DF: Presidency of the Republic.

BRAZIL. **Law No. 5,172**, of October 25, 1966. Establishes the National Tax Code.

Official Gazette of the Union: section 1, Brasília, DF, 27 Oct. 1966.

BRAZIL. **Law No. 6,938**, of August 31, 1981. Provides for the National Environmental Policy, its purposes and formulation and application mechanisms, and provides other measures.

BRAZIL. Federal Supreme Court. **Direct Unconstitutionality Action 4785 MG**. Rapporteur: Edson Fachin. Judgment date: 01/08/2022. Full Court. Publication Date: 10/14/2022.

BRAZIL. Federal Supreme Court. **Direct Unconstitutionality Action 4787 AP**. Rapporteur: Luiz Fux. Judgment Date: 08/01/2022. Full Court. Publication Date: 10/14/2022.

BRAZIL. Federal Supreme Court. **Direct Unconstitutionality Action 5489 RJ**. Rapporteur: Roberto Barroso. Judgment date: 02/24/2021. Full Court. Publication date: 03/12/2021.

BRAZIL. Federal Supreme Court. **Internal appeal in extraordinary appeal 1308644 RJ 0042326-77.2017.8.19.0000**. Rapporteur: Edson Fachin, trial date: 05/03/2021. Publication Date: 05/05/2021.

BRAZIL. Federal Supreme Court. **Internal appeal in extraordinary appeal 738944 MG**. Rapporteur: Ricardo Lewandoswski. Judgment Date: 03/11/2014. Second Class. Publication Date: 03/26/2014.

BRAZIL. Federal Supreme Court. **Extraordinary appeal 1160175 SC 9153854-27.2014.8.24.0000**. Rapporteur: Cármen Lúcia. Judgment date: 07/12/2019. Publication Date: 08/06/2019.

BRAZIL. **Federal Supreme Court. Extraordinary appeal 213739 SP**. Rapporteur: Marco Aurélio. Judgment Date: 05/06/1998. Full Court. Publication Date: 02-10-1998.

BRAZIL. Federal Supreme Court. **Extraordinary appeal 795463 SP**. Rapporteur: Gilmar Mendes. Judgment Date: 02/26/2018. Publication Date: 03/09/2018.

CAIRU. **Complementary Law No. 387**, of December 27, 2012. Provides for the Tariff for Use of the Municipal Archipelago's Heritage and other provisions.

CUNHA, Danilo Hamesses Melo; BEZERRA, Mariana Silva. CIDE-Fuel: Inductive taxation and economic and environmental development. **Law and Development**, v. 2, no. 4, p. 311-323, 2011.

FARIAS, Rebecca Vieira et al. Sustainable Development in Public Administration. **Public Space | Public Policy Magazine**. v. 9, no. 9, 2024.

FERREIRA, Rafael Freire. **Objective manual of Administrative Law**. 3rd edition. Londrina/PR. Thoth Publishing, 2022.

FIORILLO, Celso Antônio P.; FERREIRA, Renata M. **Environmental tax law**. 4th edition. São Paulo. Editora Saraiva, 2017.

GONÇALVES, Rodrigo da Rocha et al. The impact of the Green IPTU public policy in the municipality of Curitiba. **Revibec: Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 30, p. 0120-137, 2019.

KFOURI JÚNIOR, Anis. **Tax law course**. 4th edition. São Paulo. Editora Saraiva, 2018.

LIMA, Luciana Albuquerque. **Environmental taxation**. City Law Magazine, v. 4, no. 1, p. 120-155, 2012.

MACHADO SECOND, Hugo de Brito. **Tax Law Manual**. 14th edition. Barueri/SP. Publisher Grupo GEN, 2023.

MARAU. **Municipal Law No. 202/2021 of June 23, 2021**. I instituted the Tariff (TAMMAR), as pecuniary retribution, intended for the maintenance of Public Heritage for Special Use and preservation of the environment, resulting from the intense flow of visitors in the Peninsula of the Municipality of Marau- Bahia, and adopts other measures.

MATO GROSSO. Court of Justice of Mato Grosso. **Interlocutory Appeal 10129533520198110000**. Rapporteur: MARCIO APARECIDO GUEDES, Judgment Date: 05/03/2021, Second Chamber of Public and Collective Law, Publication Date: 05/10/2021.

MAZZA, Alexandre. **Tax law manual**. 9th edition. São Paulo. Editora Saraiva, 2023.

MORAIS, Alexandre de. **Constitutional Law**. 39th edition. Barueri/SP. Publisher Grupo GEN, 2023.

OLIVEIRA, Osmar Faustino de et al. A theoretical discussion on economic development versus sustainable development. **Public Space | Public Policy Magazine**. v. 4, no. 4. 2019.

PACONÉ. **Law No. 1,869 of November 7, 2017**. Establishes the sustainable tourism tax charged due to the use of the implemented physical infrastructure and access to the natural and historical heritage of the municipality of Poconé, state of Mato Grosso, and provides other measures.

PERALTA, Carlos E. Environmental taxation in Brazil. Reflections to green the Brazilian tax system. **Journal of Public Finance, Taxation and Development**, v. 3, no. 3, 2015.

PEREIRA, José Matias. **Manual of Scientific Research Methodology**. 4th edition. São Paulo. Publisher Grupo GEN, 2016.

PIMENTA, Luciana. **Tax for those who hate taxes**. 2nd edition. São Paulo. Editora Saraiva, 2015.

PIMENTA, Paulo Roberto L. **Environmental Tax Law**. Rio de Janeiro. Editora Grupo GEN, 2019.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Tax Law Manual**. 3rd edition. Rio de Janeiro. GEN Group, 2024.

SABBAG, Eduardo. **Essential Tax Law**. 8th edition. Rio de Janeiro. Publisher Grupo GEN, 2021.

SANTA CATARINA. Court of Justice of Santa Catarina. **Direct Unconstitutionality Action: 91538542720148240000 Porto Belo 9153854-27.2014.8.24.0000**. Rapporteur: Cid Goulart. Judgment Date: 02/15/2017, Special Body.

SANTIAGO, Marcela de Souza; MELO, Alba Maria Aguiar Marinho, COSTA, Anna Paula. Public policies in environmental preservation areas on the south coast of Pernambuco: a case study. **Public Space | Public Policy Magazine**. v. 6, no. 6, 2020.

SCHOUERI, Luís E. **Tax law**. 12th edition. São Paulo. Editora Saraiva, 2023.

TAVARES, Fernando; MOREIRA, António; PEREIRA, Elizabeth. **Real estate valuation: Two cases of the importance of views as externalities**. Portuguese and Brazilian management magazine. 2012, v.11 p. 2-13.

TRISTAN, José Américo Martelli. Environmental taxation: practical and theoretical aspects. **Research & Debate**. São Paulo, 2003, v.14, 1 (23).



CHALLENGES POSED TO THE PORTUGUESE JUDICIAL SYSTEM MODERNIZATION*

Ana Melro
anamelro@ua.pt

Filipe Teles
filipe.teles@ua.pt

Lídia Oliveira
lidia@ua.pt

Abstract

The paper focus on perceptions that agents, workers in the Portuguese judicial system, in all their functions, have regarding the challenges that are posed to them when implementing modernization processes. Which, then, allows the authors to identify and understand the challenges and how the agents address them. The paper presents the results achieved with NVivo analysis applied to eight interviews. Those interviews were also analyzed considering their content, following Bardin's guidelines (BARDIN; RETO; PINHEIRO, 1977), with some excerpts being selected to enhance the conclusions. The interviewed agents are placed in different working positions in the judicial system (Public Prosecutors, Lawyers, Notaries, Judiciary Police Agents, among others). They are systematically confronted with the need to implement reform measures. There were several challenges mentioned. However, a common aspect among those challenges is the existent gap between the judicial system projects' definition and their degree of achievement in the field. The paper contributes to the theoretical discussion with topics such as the symbiosis of traditional and modern practices, focusing on qualitative data and considering the more significant and inevitable EU influence.

Keywords: Portuguese judicial system; Modernization; Reforms; Innovation processes; Judicial system projects; NVivo analysis; Content analysis.

* Artigo originalmente publicado nesta Revista no volume 9, ano 2024.

Link: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/260975>

Introduction

In Public Policies, there is a standard gap between what is defined in terms of modernization processes and what is achieved, what is idealized, and then effectively accomplished (HUDSON; HUNTER; PECKHAM, 2019; ROSLI; ROSSI, 2014). Analyzing this is the work of public policy evaluation impact processes (BATISTA; DOMINGOS, 2017), which allows policy-makers to understand the path followed, its impacts, and what needs to be changed.

The main goal of the paper is to identify and understand the challenges judicial system workers face when asked to implement modernization processes. For that, the authors start by presenting a list of the main defined projects applied for the judicial system modernization. And, secondly, by analyzing the content of the interviews conducted.

As Sabatier & Mazmanian (SABATIER; MAZMANIAN, 1980) claimed,

Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually made in a statute (although also possible through important executive orders or court decisions). Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, "structures" the implementation process. (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

The paper is divided into four sections. The first one presents a brief theoretical framework considering what is in discussion: the challenges most mentioned by the interviewees when implementing modernization processes. This section included the search by the modernization, reforms, innovation processes, and judicial system projects keywords. Similar European realities were analyzed, and other studies were compared.

The following section is dedicated to methodology explanation, followed by section three, which lists and describes some of the main projects implemented in the Portuguese judicial system in the last 48 years, with particular emphasis on the last 20 years. This last period is justified by the rapid evolution of Information and Communication Technologies, which occurred in Portugal and enabled modernization. The pandemic also contributed to this modernization.

Section four will be dedicated to analyzing the challenges accompanying the modernization processes and the projects implemented. Those challenges are reflections and reflect the daily work demands, which provide actors a space to be creative (for example, the CITIUS platform, which will be described in detail in section one). It also offers blockages hard to overcome, which is not ideal in such a sensible area (the judicial system).

This last section will also be grounded in the interviews' excerpts, which are essential for understanding the projects' relevance for the actors responsible for making them operate in the field.

As previously mentioned, the paper results from a three-way strategy methodological research project. Furthermore, because of that, it can be perceived as one of its highlights.

1. Theoretical framework

Contrary to what Salazar (SALAZAR, 2021) defends, this article considers breaking with the past in the judicial system impossible. In fact, for several years now, the judiciary has also been going through a crisis, manifested through successive delays in dispute resolution or even in processes conclusion in any other service linked to the judicial system (GOMES, 2011). This crisis has given rise to the elaboration of efficiency plans closely related to the New Public Management applied to the Public Administration as a whole (TAVARES, 2019; TELES, 2020). This has resulted in projects that continually demand to dynamize, modernize, innovate, and make the judicial system more flexible (SALAZAR, 2021).

However, this has not implied a break with the past and the traditional. Both – traditional and modern – are combined in a symbiosis provided by the judicial system employees or practices, which are considered an asset for work development (ONGARO, 2009). Nevertheless, the need to maintain the judicial system as something controllable and protected. Above all, due to the fragility into which it can be transformed because of the introduction of new and disruptive decision-making forms.

Thus, modernization and tradition are two sides of the same system that combine to contribute to the fulfillment of democratic principles while looking for ways to make the judicial system more flexible. Analyzing ongoing projects and their management allows us to understand how they can contribute to improving the system (MENESES; OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2016), namely in terms of efficiency and transparency.

This was, indeed, one of the objectives of this article, knowledge contribution regarding the projects under development in the Portuguese judicial system, but to complement this analysis with interviews carried out with officials of that same system. Thus, there is a deepening between what was defined at a strategic level and the

challenges employees face when they try to implement these same projects, not only focusing on quantitative data, such as Ippolitia and Tria (IPPOLITI; TRIA, 2020) do.

As will be seen, the development and application of Information and Communication Technologies (ICT) have contributed to projects' development within the Portuguese judicial system, similar to what has been happening in the Public Administration (DIAS; GOMES, 2021) and other judicial systems (REILING; CONTINI, 2022).

According to Reiling and Contini (2022), implementing platforms in judicial systems has been a reality. Something boosted by the COVID-19 pandemic (FABRI, 2021). In Portugal, "platformization" and digitalization have also taken place gradually over the last few years. Examples of this are the CITIUS and SITAF platforms, which support the procedural process in the Courts.

Introducing new tools is not without challenges for those who define them but, above all, for those who use them daily to carry out their work. One of the challenges is precisely its daily use by people who perform their tasks almost always using paper or more traditional methods, as well as the introduction of premature tools for what is still in their application base (FABRI, 2021).

Based on the strategic redefinition for the modernization of the Portuguese judicial system is European integration (in 1986) and the increasingly perceptible influence of European guidelines in daily work. This influence comes from European funding (CORREIA; VIDEIRA, 2016) or legislative changes (KAPPL, 2016), especially in the search for standardization of legal frameworks and international cooperation.

Thus, unlike Langbroek (LANGBROEK, 2017), the European Union has a say in court administration. Some of the most recent European reports (EUROPEAN COMMISSION, 2021; EUROPEAN UNION, 2019; OECD, 2020) reveal the measures implemented and to be implemented in need to bring the judicial systems closer, which necessarily involves labor practices.

Nevertheless, following the motto discussed in this article, the challenges posed by Portuguese judicial system modernization are various. First, it includes multiple variables – human and financial resources, EU influence. Also, it is a very complex system. Moreover, different interconnected levels of analysis must be considered. As mentioned by Langbroek (2017),

Court administration on a national scale can be challenging. It is not only that courts can do many different things. Back offices in the courts may have hundreds of different procedural routines, to date automated, including filing and hearing cases on-line. Because courts are also decision-making organizations, play a role in law enforcement and in conflict resolution, their societal

tasks are evident. Court administration and management are challenging, because they presuppose not only specialized legal knowledge at a technical level, but also other knowledge, essentially concerning the usual management issues: personnel, information dissemination, organization, finances, IT communication, security and facilities. Each of those domains has local and national management issues, and local and national management issues are interrelated. (LANGBROEK, 2017).

All dimensions indicated by the author were considered in the present study, although only a few are reflected in the results obtained through the interviews. This is the main contribution of the article, the reflection presented regarding the challenges that agents located in the daily work dynamics of the judicial system identify concerning the demands of modernization of their work.

2. Methodology

Eight semi-structured interviews were applied to individuals developing different functions in the Portuguese judicial system. The methodology applied had the primary goal of understanding the perception of Judicial system workers about the public policies' modernization, specifically the ones that interfere with their functions. The following table presents the interviewees' characterization. Their names and geographic place of work were deleted to guarantee confidentiality.

Table 1. Interviewees' characterization

Function in the judicial system	Sex	Years working in the function	Other functions occupied in the judicial system
Court Official_1	Female	5 (since 2017)	Public prosecution intern Lawyer
Lawyer	Female	26 (since 1996)	No
Court Official_2	Female	5 (since 2017)	Immigration and Border Service (SEF) Inspector
Notary	Female	4 (since 2018)	No
Notary	Male	16 (since 2006)	Lawyer
Registry Official	Female	19 (since 2003)	Lawyer
Judiciary Police Inspector / Interpol Inspector	Male	26 / 16 (since 1996 / 2006)	No
Public Prosecutor	Male	36 (since 1986)	No

Source: Own elaboration.

The primary goal was to ensure interviewees were placed at different judicial system functions. This guaranteed different experiences, whether by contacting with diverse platforms and procedures.

Secondly, it was one's goal that the interviewees were geographically placed in different parts of the Country. That is not visible in the previous table. However, it was

possible to interview workers from Lisbon, Porto, and Vila Nova de Famalicão (cities from the Center and North of Portugal), which also provide a wide range of experiences.

Finally, the goal of having as many men as women with different experience years and experiences from several professions was also achieved.

Following an interview guideline, the interviews were conducted between November and December 2021. Except for one interview, all the others were conducted in the presence. The research project's goals were explained to all the interviewees, and permission to record (with the consent form signed) was given.

The interview's analysis occurred in two phases: first, the content analysis, where main categories and subcategories were defined. Those were relevant for the NVivo analysis (second phase), providing relevant insights regarding the most relevant topics in the interviewees' opinions to what the judicial system modernization process was concerning.

In the following table, it is possible to glimpse the categories and subcategories retrieved from the interviews' content analysis. It is possible to connect those categories with the challenges the interviewees highlight in implementing modernization projects: Reforms/Changes; People; UE integration and influence; Impact evaluation; Information and Communication Technologies (ICT), and Infocommunication Competences.

Table 2. Categories for the interviews' analysis with NVivo

Categories	Subcategories
Key actors	
	<i>Impact evaluation</i>
	<i>Influence on judicial system reforms</i>
UE influence	
Reforms/Changes	
	<i>Key moments</i>
	<i>More beneficial</i>
	<i>More detrimental</i>
	<i>Enabler's elements</i>
	<i>Obstacles</i>
Information and Communication Technologies	
	<i>Infocommunication competences</i>
Tradition and Modernization	
	<i>Conciliation</i>
	<i>Tension</i>
	<i>Optimal model</i>

Source: Own elaboration.

The interviewees gave essential insights on the most relevant categories (and subcategories), and then those categories and subcategories allowed us to understand NVivo results.

The first section reflected on the significant projects developed in the Portuguese judicial system considering its modernization. And then, results retrieved from content and NVivo analysis were presented, gathering this with a specific analysis of the main challenges identified by the interviewees in this modernization process.

3. Current projects for the Portuguese judicial system modernization

This section presents the analysis performed on five official Governmental documents: 1996/1999 Justice Goals' Balance; Great Plan Options for 2000; Great Plan Options for 2020; 2016-2019 Closer Justice Program; 2020-2023 Closer Justice Program.

The paper's primary goal is to present the results of the interviews conducted with agents placed at the implementation level of the projects mentioned in those official documents. Since their work is current, the documents included in the analysis are also the most recent ones. Moreover, since the agents also mentioned some of those projects, it seemed relevant to consider when they were implemented and what were the main projects' goals and measures.

The *Plan for Modernization and Technology* (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015), which had the slogan “*for an agile, transparent and closer Justice*”, presents the main projects in Portuguese Justice for the years between 2016 and 2019. This is the most recent and broader program to reorganize and modernize Justice. A Plan that was reprogramed for the period of 2020 and 2023.

Before that, if one analyses Governmental Programs, since 1976, Justice has been at the center of interest for all Portuguese Governments as a relevant dimension to be modernized and changed¹, to accomplish the main Governments concern: effective access to Justice, in all its aspects. For that, measures such as Courts and Judges statute; Judiciary Police; Registration and Notary services; full usage of informatic services in the judicial system; prisons and penitentiary system; tutelary minors' services; and processes' de-bureaucratization have been implemented.

¹ This subject was exhaustively scrutinized in a paper submitted to a Journal and awaits an editorial decision.

In all these changes, the year 1986 can be considered a mark. Indeed, the Portuguese integration into the European Union influenced the major Governmental decisions. If keywords such as modernization and innovation were already in the vocabulary of the Governmental programs, they gained a new meaning or, instead, a new relevance, considering the EU demands.

Moreover, since the '90s, regarding modernization and innovation, the introduction of informatic platforms and the relevance given to ICT were clear. The following table presents a balance of the development and effectiveness of the Great Plan Options between 1996-1999 for Justice.

Table 3. 1996/1999 Justice Goals' Balance²

Mission	Goals
Deepening of the Rule of Law and the approximation and adequacy of Justice to the demands of citizens and the increasingly demanding and pressing social dynamics.	New organizational model and functioning of judicial courts
	Court infrastructures recovered and enriched
	Development of judicial computerization programs (courts local networks and the national judicial network)
	Reform of Civil Procedure , court fees, simplification of procedures for debt collection and the reform of labor process and bankruptcy and corporate recovery codes
	Reform of child and youth protection laws at risk and educational tutelage
	Reinforcement of the capacities and operations of the Judiciary Police , the Penal and Criminal Procedure Codes were amended
	Reform of the medico-legal system , amendment of the drug law
	Innovation in the regime of non-provisional checks, witness protection, victim defense, community work, electronic surveillance of individuals awaiting trial and obliged to remain in housing, international judicial cooperation, and criminal identification
	Implementation of the Action Program for the Prison System , aiming to reduce overcrowding prison and improve the conditions of incarceration, in terms of housing, health, education, professional training, sport and occupation
	At the registries and the notary , civil identification law was published and initiated the reform of the land register, along with the modernization of facilities and equipment and the computerization

Source: Own elaboration.

In a brief analysis of the measures implemented between 1996 and 1999, one may conclude that the significant areas of Justice are represented, namely, Courts' reform, Codes' revision (Penal and Civil), prison system adjustments, protection of children and youth, definition of new financial crimes, and the Registries and Notary.

² <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/GOP.aspx>, visited on February 27th, 2022.

However, the most significant differences can be found in the comparative analysis of the goals presented between 2000 and 2020. Thus, in 2000, the guideline was approximately the same as that defined for 1996-1999. This is verified by the mission in each table (tables 1 and 2). The goals also remained the same, strengthening the approximation of Justice to the citizens.

This approximation has been reinforced since 2015 and becomes visible in the goals presented for 2020 in table 3. Therefore, attention must be taken to tables 2 and 3.

Table 4. Great Plan Options for 2000³

Mission	2000 Goals
A faster and more efficient Justice, closer and accessible to citizens, with modern and flexible structures, better suited to the needs of companies	Improving access to justice and the law , with respect for the principle of equality
	Extended use of forms of conciliation and extrajudicial conflict resolution
	Strengthening the fight against crime , in national, European and international frameworks
	Solving the problem of overcrowding in the prison system , dignifying the conditions of incarceration, and promoting effective social reinsertion of youth and adult
	Access of all citizens to the services of the registers and the notary , creation of integrated systems of commercial, land and property registers based on the communications network of the Justice ministry

Source: Own elaboration.

Table 5. Great Plan Options for 2020⁴

Mission	2020 Goals
An efficient justice, at the service of rights and social-economic development	Making Justice closer to citizens, more efficient, modern, and accessible
	Increase transparency in the administration of justice
	Create conditions for improving the quality and effectiveness of judicial decisions

Source: Own elaboration.

The previous tables show the differences between the two years of setting goals for Portuguese Justice. If, in 2000, the objectives were extensive, well demonstrative of what was intended to be achieved. In 2020, these same objectives were broad, then materialized in specific measures for each area. In fact, for goal 1 of the year 2020, 19 measures were defined; for goal 2, 7 measures were defined, and for goal 3, 10 measures were defined.

³ <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/GOP.aspx>, visited on February 27th, 2022.

⁴ <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/Paginas/GOP.aspx>, visited on February 27th, 2022.

Additionally, the area of Justice and the concrete measures defined as of 2016 had repercussions in the most varied Governmental areas: Social Security, Health, and National Defense, among others.

It is now essential to reflect upon the main Program of Portuguese Justice reform and modernization of 2016-2023. That Program is the Closer Justice (*Justiça + Próxima*⁵), and this is the one that is going to be analyzed, considering its main projects, its up-to-dateness, and the importance for Portuguese Justice.

In 2006, the Portuguese Government launched the Simplex Program⁶. Among other Public Administration areas, it included Justice and several measures to simplify legal modernization and apply electronic administration to different judicial services. The 2016 Simplex Program included 32 measures to simplify Justice administration and promote proximity to citizens and companies. The 2017 Simplex Program included 21 measures for the same purpose. Furthermore, the 2018 Simplex Program had 35 measures. Moreover, in 2022, the Simplex Program, in addition to the previously mentioned measures, counted 21 more.

However, legally it was essential to create funding to guarantee the maintenance of Justice Modernization. So, in 2011, aware of the financial and economic need to implement Justice Modernization, the Decree-Law nr. 14/2011, January 25th⁷ creates a specific fund for that purpose. The fund covered the following strands:

- a) Introduction of new technologies;
- b) Introduction of new processes or modification of existing processes to increase services efficiency or effectiveness;
- c) Updating and modernizing the judiciary and other infrastructures of the Justice system;
- d) Carrying out dissemination and training actions in the field of judicial modernization;
- e) Scientific research.

Moreover, all those strands were predicted in the Closer Justice 2016-2019 Program, divided into four pillars: efficiency, innovation, proximity, and humanization.

⁵ <https://justicamaisproxima.justica.gov.pt/>, visited on February 27th, 2022.

⁶ <https://www.simplex.gov.pt/>, visited on February 27th, 2022.

⁷ https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1396&tabela=leis&so_miolo=S, visited on February 27th, 2022.

Therefore, this Program is included in the broader Simplex Program, with all its measures being some of those included in Simplex.

At the same time, in 2016 was also launched the National Reforms Plan⁸, defined as a set of structural reforms that promote the relaunch of investment and contribute to the sustainability of public finances, meeting the priorities identified by the European Commission.

In this specific context of recognizing the urgent need to reform Justice and respond to the EU demands, Closer Justice Program defines the specific needs, goals, and achievements. The main principles of this Program were “interoperability, reuse of information, resources’ sharing and new tools’ introduction, fostering a logic of collaboration between and within institutions, and promoting the change in the sector’s organizational culture” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).

In this Program, the most relevant projects, whether by their dimension or their impact on citizens’ lives were the following:

Table 6. Major projects included in the 2016-2019 Closer Justice Program

Project	Measures
Court + (<i>Tribunal</i> +)	- A centralized service desk supporting citizen (Desk + (<i>Balcão</i> +)) - Videoconferencing and automatic transcription of proceedings - Application of management tools such as the Service-Desk: “My Court” (“O Meu Tribunal”) or the management of the hearings - Improving of CITIUS (existing since 2014, it is the electronic platform where lawyers, magistrates and judicial offices contact with the law process) and SITAF (the same electronic platform as CITIUS, but for tax and administrative Courts)
Justiça.gov.pt – Justice Digital Platform	- Aggregate content and services - Simplify language - Offer a single point of access to information from the various areas of Justice: - Consultation of the nationality process status - Central Register of Effective Beneficiary - Brand search - Online Citizen Card schedule and renewal - Permanent certificate of business registration consultation - Brand register - Schedule passport request - Request or consult criminal records - Access to judicial processes
Electronic Judicial Certificate	- Obtain a dematerialized certificate from the judicial process - Access to a code, which can be transmitted to several individuals and/or companies, for consultation
Courts pending processes’ consultation	- Online consultation of the procedural acts and documents that are part of the process the individual is involved in

⁸ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-de-reformas.aspx>, visited on February 27th, 2022.

Online Criminal Record	- Request and consult a dematerialized citizen's Criminal Record Certificate (CRC) - Access to a CRC code, which can be transmitted to several individuals and/or companies, for consultation
Language simplification of judicial notifications	- Use of easily understandable language and an information organization that responds more quickly to the understanding needs and actions to be taken in a particular service or communication
Justice Finishing	- Courts' printing, enveloping, and mailing tasks automation
Judges and Prosecutors interface	- Develop of <i>Magistratus</i> (electronic platform for processes' management having judges as target) and MP-Codex (electronic platform for processes' management having as prosecutors as target)
BUPI – Digital Land Registry	- Physical and virtual desks that gathers all registration and georeferenced information related to lands and buildings
Space Death (<i>Espaço Óbito</i>)	- Allows citizen to handle all matters related to the death of a family member or someone nearby, in person
Justice HUB	- Experimentation space, outside the traditional environment of Public Administration, which welcomes great projects of Justice transformation, with multidisciplinary teams

Source: Own elaboration.

As one may conclude, at least since 2016, several different judicial areas have been experiencing reform processes. The same goal has been claimed in all the documents analyzed: to promote Justice, closeness to citizens, transparency, and efficiency. This is also stated in the Closer Justice Program 2020-2023 redefinition and the following are some of the significant projects that combine those principles⁹:

Table 7. Major projects included in the 2020-2023 Closer Justice Program

Project	Measures
Access to legal opinions on INPI Portal	- Availability of legal orders relating to industrial property rights administrative processes on the National Industrial Property Institute Web Portal
Assets + (<i>Ativos +</i>)	- Development of a system that allows, in a fast and efficient way, the identification and recovery of assets from criminal activity.
Justice Online Library	- Online library that gathers bibliographic information and all the scattered legislation and jurisprudence
Communication dematerialization between Courts and banks, insurance companies and other entities	- Communications' dematerialization regarding information requests between Courts and different entities
Drafter +	- Study the necessary requirements for the creation of a tool that helps the normative production, preferably with artificial intelligence mechanisms
Online Company in Europe	- Extend access to "Online Company" to all foreign citizens who have an electronic identification card, allowing the company creation
Inventories: interoperability between Notaries and Courts	- Automatic integration of information coming from the Notaries' inventory platform into CITIUS and vice versa

⁹ The projects that have a continuity from the 2016-2019 Program will not be repeated in this table.

Online Justices of the Peace	- Develop a pilot of a “Virtual Justice of Peace Court” that gives citizens an agile way of accessing the justice system
Modernization of Audio and Video Management in Courts	- Modernization of the audio and video collection and reproduction equipment available in the Courts
Electronic Platform to Support Nationality	- Develop a nationality platform that allows for a faster and more technologically advanced response to the citizenship requests
Online Birth Registration Application	- Provide the birth registration request service through the Digital Justice Platform through authentication with the Digital Mobile Key or Citizen Card
Project “Inmate Citizen +”	- Develop digital access for the prison population, in a secure way, of a defined set of websites with essential information and services which facilitate the social reintegration process after incarceration period
Court + 360°	- Develop the proof of concept of “Court of the Future” under the paradigm «Digital Only»

Source: Own elaboration.

Both Programs (2016-2019 and 2020-2023) conduct more significant changes in Justice, mainly by applying, in a more systematic way, Information and Communication Technologies to processes. Some of the projects already consider the use of Artificial Intelligence.

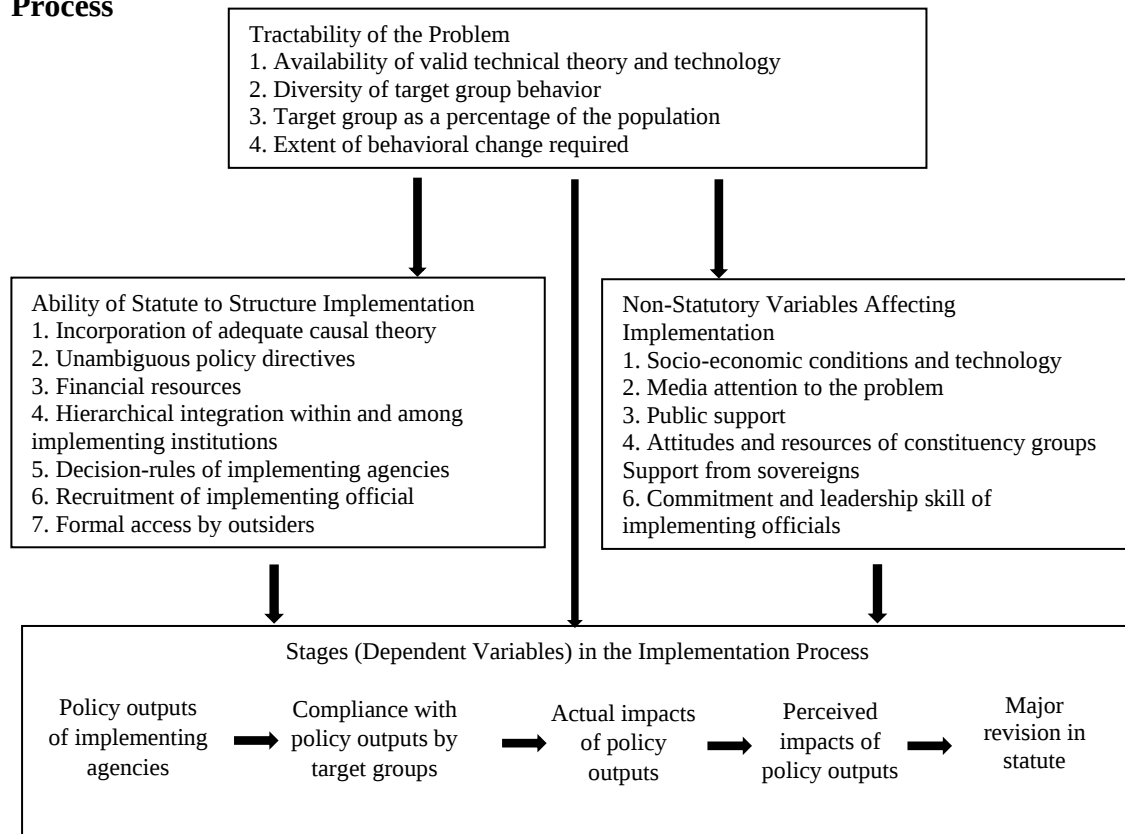
However, in an external evaluation performed by OCDE (OCDE, 2020), some recommendations should be considered in order to collect all the benefits the modernization processes provide:

- Institutionalize the modernization processes and projects in policies, internal regulations, budgets, and other dimensions of the justice system.
- Enhance the involvement of the judiciary and individual judges in court transformation, process simplification, and strengthening of human resources.
- Make judicial specialization reforms effective.
- Grant greater autonomy to court presidents and strengthen the powers of the Judicial Councils.
- Provide more substantial incentives for using alternative dispute resolution (ADR) processes, expanding them to other areas, and improving the resolution of enforcement cases.
- Develop a long-term and comprehensive justice strategy that combines different branches of power and integrates different reform elements by creating a people-centered, seamless justice ecosystem (OCDE, 2020).

Moreover, these OCDE recommendations almost imply the variables involved in the implementation process defined by Sabatier and Mazmanian (SABATIER; MAZMANIAN, 1980) regarding the Justice modernization process. The authors identified what they called

a skeletal flow diagram, having three main areas: “(1) the tractability of the problem(s) being addressed by the statute; (2) the ability of the statute to favorably structure the implementation process; and (3) the net effect of a variety of “political” variables on the balance of support for statutory objectives.” (SABATIER; MAZMANIAN, 1980) and it is presented as follows.

Figure 1. Skeletal Flow Diagram of the Variables Involved in the Implementation Process



Source: Sabatier & Mazmanian (SABATIER; MAZMANIAN, 1980)

The three previously mentioned components identified by the authors were (and still are) relevant for the judicial system modernization processes specifically for the projects' definition, whether the target groups and how they will respond to changes, the financial and infrastructural resources, socio-economic conditions, and media attention to the subject, among others. In the implementation stage, all those variables arise at some point, being previously considered or not.

From a broader perspective, Tavares (TAVARES, 2019) and Teles (TELES, 2020) provide more significant insights on some of the reforms implemented in Portuguese Public Administration over the last 20 years (with brief references to the change for a

democratic regime). Together with the analysis conducted previously, the one that will be conducted in the next section, those insights allow the reader to understand and integrate the variables identified by Sabatier and Mazmanian and apply them to the implementation of judicial system modernization processes.

4. Challenges posed to the Portuguese judicial system modernization

Significant changes and reforms frequently imply enormous challenges. Those challenges can be posed to the actors involved in the reforms' definition, but they also arise to those at the reforms' implementation level. These will be in discussion in this section.

As O'Toole (O'TOOLE, 2000) states, "Policy implementation is what develops between the establishment of an apparent intention on the part of government to do something, or to stop doing something, and the ultimate impact in the world of action." (O'TOOLE, 2000). In the worst case scenario (but the one that Jann & Wegrich (2006) believe it's the most common), between what it is defined and what it is implemented, usually policies are "changed or even distorted; its execution delayed or even blocked altogether." (JANN; WEGRICH, 2006).

The need and urge to change and implement measures to transform the judicial system is frequently stated, making it more efficient and transparent (the proximity to the citizen was the next step). Indeed, from the official documents' analysis, namely the Portuguese Governmental Programs between 1976 and 2021, what is highlighted is the continuity of measures. Mostly, until 2014, there have not been many disruptive projects. Nevertheless, one may say that 2014, with the implementation of electronic platforms (CITIUS), provided a starting point for significant reforms.

The experience with CITIUS differs from most of the judicial system implemented projects. Its development happened from a bottom-up strategy. Court Officials felt the need to process judicial cases faster, having the documents digitally available, with the option of having the deadlines reminded. The ones more comfortable with programming presented the first version to their superiors (named *Habilus* then). Furthermore, from that and the perception of its utility to its widespread implementation, it was a quick jump.

So, as one of the interviewees explained, at the beginning (2014/2015), the Informatics was the Court Officials, and they developed the tools needed and improved them to suit their demands:

When I joined the Court, in 2017, we had a colleague... Because the IT professionals are all Court Official. But later, because they are able to work in this area, they end up dedicating themselves only to IT [...]. Court Official, since 2018.

So, from the judicial system modernization process analysis, one may agree with Jann & Wegrich (JANN; WEGRICH, 2006) on the frequently delayed execution. Furthermore, that is highlighted in most of the interviewees' discourses, which can lead to understanding that as a challenge.

Furthermore, the NVivo analysis already allowed us to conclude which challenges the involved actors face in the judicial system face. The following table shows the main results.

Table 8. Interviews' analysis with NVivo

Categories	Subcategories	Sources	References
Key actors		7	9
	<i>Impact evaluation</i>	5	9
	<i>Influence on judicial system reforms</i>	6	8
UE influence		7	11
Reforms/Changes		7	17
	<i>Key moments</i>	7	20
	<i>Beneficial</i>	7	9
	<i>Detrimental</i>	2	2
	<i>Enabler's elements</i>	7	14
	<i>Obstacles</i>	8	22
Information and Communication Technologies		7	13
	<i>Infocommunication competences</i>	8	10
Tradition and Modernization		4	5
	<i>Conciliation</i>	3	4
	<i>Tension</i>	6	7
	<i>Optimal model</i>	5	11

Source: Own elaboration.

The actors mostly perceive all the reforms and changes applied to the daily processes as obstacles. Not contributing to the procedures' efficiency, but instead to its slowness. That dimension was referenced by the interviewees 22 times.

"[...] we still have different speeds. Firstly, this has to do with hardware, because people have different computers and, therefore, the speed with which any citizen goes to a police station, the fact that they have a computer with an operative system from 15 years ago, it takes 20 minutes to write a complaint, [...] and the citizen thinks that the service is crap. Notary, since 2006.

Interviewees identified several key moments regarding the judicial system modernization, mainly reporting to the last 10/15 years. The second most-mentioned

dimension was the key moments of reforms and changes (20 references). Nevertheless, mostly, they referred to 2014, and the development of CITIUS/*Habilus*.

[...] everything has changed in the last 10, 15 years, from an informatics point of view. Moreover, it is going to change more now. Possibly, the next step is the distance acts. Notary, since 2006.

I think 2004/2005 were the turning years. Even accounting was all done by hand; there were books for everything. Now it's all computerized, it's all much easier, recording, maps, it's all more intuitive, isn't it?! Moreover, even the fact, for example, birth certificates, marriage registers, any certificate, I can have information from Algarve, the islands, even from the consulates, which have the same application. This makes it a lot faster because everything is computerized. I think that was the big change.. Registry Official, since 2003.

When I started, including my internship, the difference between emerging platforms like CITIUS and SITAF, is brutal. It was a bunch of papers that were sent to the courts, and it was highly bureaucratic. We had to sign sheets and sheets and sheets and sheets. Lawyer, since 1996.

All those mentioned above imply that the number of excerpts reflects the reforms and changes applied (17 references). There were many examples (apart from the ones already stated previously) of how things change, such as procedures, workflow, access to documents, and contact with the different actors involved in the judicial system.

Considering this, it is now essential to understand the most mentioned challenges by the interviewees, explicitly referring to the judicial system modernization process. Furthermore, in some cases, connections exist and are identified between working areas.

A) Reforms/Changes

The first challenge in the judicial system modernization process is related to the changes and reforms implemented. If those changes aim to improve working models in most cases, it is not always the result achieved. Instead, they promote inefficiencies and controversies.

Reforms and changes have a double influence: they contribute to the dematerialization process, efficiency, transparency, interoperability, and so on (or, at least, it is the intention of its implementation). Moreover, at the same time, it contributes to processes' delay, confusing working functions, different accesses to material resources help to create different speeds (as seen previously), and many other obstacles that weren't predicted when reforms were thought.

[...] one key moment was the publication of the Simplex legislation, based on the Simplex diplomas of 2007, 2008, 2009, and subsequent ones. They changed the paradigm. It was not positive for us

[Notaries] because [...] we stopped having the monopoly of the acts, which were only done in a Notary. It began to be possible for Lawyers, Solicitors, Registries, and Chambers of Commerce also offer those services. [...]

On the other hand, [...] the validity control is no longer dependent on the legal professional, whomever he/she may be. For example, the company shares' transfer was placed in the company itself, which became the guarantor of legality. [...] what the law advocates is, effectively, that the company is the one to verify if the shares' transfers are done legally [...]. Notary, since 2006.

It's [everything] much faster because it's... Not wasting time with the post office, not wasting time even with communications. Everything is much faster, and everything is more straightforward, I think so. If everything works... The problem is that the core is human and IT resources... Registry Official, since 2003.

Imagine that we suspected that you were a terrible drug dealer or a terrible terrorist. We put cameras on the electricity poles next to your house and see everything happening. If you are going to enter or if you are going to leave. I'm at home, quiet, and I have my computer on duty, and I do surveillance. And, in the old days, I had to be there in the car, I had to be hidden there, I had to be careful that the neighbors didn't see me. And therefore, things have also evolved a lot in that direction. However, like everything else, it is a two-pronged stick, it works very well for us, but it also works well for others. Judiciary Police Inspector / Interpol Inspector, since 1996 / 2006.

With all the changes that have taken place, I'm optimistic. In my perspective, they are all beneficial. As always, you don't go as far as you should. However, that is already a flaw, I think, of the political, administrative, and judicial systems. There are still odd things, but this also has to do with process laws. Because, with the excuse of simplifying, sometimes the laws of the process are much more bureaucratized. Public Prosecutor, since 1986.

B) People

Individuals placed at the level of the implementation of reforms are the most crucial variable in modernization processes. One cannot exclude that the judicial system lives of and for people, whether being their workers or individuals/citizens who look for a problem solution.

Focusing on judicial system workers, they are responsible for making things work. Moreover, when some reform is implemented, it is their job to make it happen and, desirably, in a successful manner. Nevertheless, this is not how it always happens. Individuals are at the center of the decision process. Furthermore, also considering the tools they are given to find a solution for the problems they encounter, they have the power to decide whether they find solutions or even more problems.

Most of the time, individuals in the judicial system functions have a pragmatic way of dealing with problems. Mainly because if they don't have that perspective, they are also making their work heavier.

Facilitators will always be the added value to employees and everyone who works in justice, including judges and lawyers. I think there are people interested in what they are doing, who enjoy their work, and want everything to go as smoothly as possible. Court Official, since 2017.

Facilitators and obstacles are always the same, the people. Nowadays, it is a necessary condition in this process; the facilitators are the people and the biggest obstacle to reform. Notary, since 2006.

Even the few [people] here have embraced all the projects that have been launched almost stoically, it's true. [...] I think it also has a lot to do with human resources, at the same time as they are an obstacle. However, those who exist are the ones with whom we manage to take the boat. And then, we complain, but we manage to continue. Registry Official, since 2003.

C) UE integration and influence

The UE influence is evident. Since 1986 (and even before that, with all the preparation processes for Portuguese integration), all legal diplomas and judicial systems must consider UE directives and guidelines.

Because of this, judicial system workers face the challenge of knowing all European rules. The attention to all decisions and working processes must take into consideration national legislation (many of which are already adapted to European guidelines and directives) and European legislation. This doubles the challenge and the pressure.

The European Succession Regulation, of direct application. It completely changed the succession paradigm at the European level. [...] The digital signature we all use now for a thousand things is based on a previous regulation, a previous directive, and now on the current EIDA regulation, which is the regulation that serves as the basis... The very matters of matrimonial regimes, how they operate, and the impact on cross-border relations are European regulations. [...] Therefore, our life today is regulated by the rules of the European Union. Everything in our life is... I don't think there is a single area where it doesn't exist [European influence]... Notary, since 2006.

We are obliged to comply with many European regulations, which have been implemented in the last few years. Moreover, I notice now in my professional field. The European Regulation of the European Succession Certificate, a European standard, practically binds all the countries of the European Union. For example, this one that was implemented on the 1st of July a new energy certification law imposed by the European Union. A new law to combat money laundering will start to apply on January 1st, based on a European standard. Moreover, even all these laws on money laundering, which we know are European Union impositions. Notary, since 2018.

Because I also have to deal with the situation of European integration... Moreover, I only work in the municipality of [name of the municipality]. I have requests, for example, for children to return to France through international conventions. I have already had cases of forcing a child who was taken by the mother to Germany to return. I have requests from Switzerland to execute feeding pensions [...] More and more, we have situations like this, and there are parents who, for example, even have divorce proceedings in which the father resides in Germany, the mother resides in Germany, and the children are studying in Germany. And they file a divorce action here in Portugal, and if there are minor children, the consequent regulation of parental responsibilities. There's no problem. It is appreciated and decided here. Moreover, each time, in my day-to-day, I have more situations like these, that's true. Public Prosecutor, since 1986.

D) Impact evaluation

Measuring impact should be a frequent practice. This is what allows us to conclude whether a measure is achieving the desired result or not. Moreover, if not, analyze why that is happening and what can be done to change it positively.

However important and urgent this may seem, it is not an easy process. It involves several stages, at different levels, considering multiple individuals (BATISTA; DOMINGOS, 2017). Moreover, sometimes, the results are not what is expected, which makes it preferable not to evaluate.

In the Portuguese judicial system, most interviewees consider that this impact evaluation is ineffective. The NVivo results show that only nine references were made to this topic. However, the excerpts also demonstrate that if many reports and inquiries are filed to evaluate daily work, that is not much done with those reports. At least it is a general feeling.

That doesn't even happen [impact evaluation], in most cases, it doesn't happen. And the correct way to legislate is exactly that, it's through pilots, through verification of impacts on the ground, through pilots that take into account the geographic factors, the factors... Cultural perception is an essential factor. Notary, since 2006.

I think there is an attempt to do it [impact evaluation] because this pressure must also exist from above. We spend our lives having to respond to reports and fill in maps, and it's a bureaucratic work that I often ask myself, "why did I take the law course" because I'm more of a manager than a Registry Official. [...] And I must respond. [...] And we have short response times. Hierarchically, some people want to know the data. We are a little controlled by it. We are. Registry Official, since 2003.

[...] every month, every week they [the superiors] have statistics to do, all the acts that we do are controlled, every week Lisbon sends us the number of acts we did, what time did we turn on the computer, what time did we turn it off. All of that is controlled, and so the clerks have goals. Court Official, since 2017.

They invented a situation that now exists every year: the Government assesses every crime. Everyone must fill out a few papers for all the Portuguese Police forces, which is a huge joke, but they are forced to fill a few papers to understand the evolution. Of course, that is statistical data. All statistical data can be manipulated. They always take a beauty treatment. Nobody wants things to be too bad. However, of course, they demonstrate some reality. Judiciary Police Inspector / Interpol Inspector, since 1996 / 2006.

E) Information and Communication Technologies (ICT) and Infocommunication Competences

ICT was the basis of most of the reforms in the Portuguese judicial system. In some cases, those tools (hardware and software) were the ones that allowed the reforms to occur, as well as their widespread. Implementing some working principles, such as dematerialization, de-bureaucratization, and interoperability, have at its core the use of ICT.

However, this does not mean that its usage and implementation happen equally in all the judicial system services, or even that in the same service, all its workers have the same preparation, meaning the infocommunication competencies and skills. At the same

time, it is also essential to consider that the citizen and judicial system's users may not have the tools or the competencies.

Reforms cannot wait for everything to be prepared and equipped. However, these inequalities and digital divides must be considered when a sensible area is transformed.

[ICT] are fundamental, and the pandemic also shows that. Because before COVID, Court officials could not work from home, and there was no teleworking, which was only for judges and prosecutors. There was not even that possibility, and no one ever raised such a question. And then, with the pandemic, it was seen that we can work from home and that the processes continue to be processed. You can perfectly understand the electronic process. The process is increasingly electronic, and we already have processes that we do not even print. There is no physical process. It is just electronic. Court Official_1, since 2017.

It is logical that later, in evolutionary terms, we also see it in our careers. Suddenly we are left with a considerable number of completely unthinkable tools. Computerization has brought entirely crazy things. Today the wiretaps are by the second, we can know to the centimeter where the person is, if he/she is in the house, if he/she is on the 17th floor, if he/she is in the bathroom or if he/she is in the kitchen. The information handling system is entirely different. Today, for example, in computer terms, I can, after 5 minutes, know what is happening in Brazil. Judiciary Police Inspector / Interpol Inspector, since 1996 / 2006.

[ICT] had a huge impact, a huge impact. Whether in the ease of writing decisions or the ease... Currently, if I am on shift and I have a geographic area from [mentions municipalities from the working area], I do not need to move just for dispatch. Here in the office, I have access to these processes, and I dispatch these processes. I only must move if there is due diligence. Public Prosecutor, since 1986.

As said, competencies for ICT usage are also an important variable to have in mind when evaluating and analyzing reforms:

I had colleagues of all ages, [...] with 30 years old, who quickly mastered all the necessary tools. Even in the trials, where there were videoconferences, a whole panoply of systems had to be used. The people who had it more accessible, the younger ones, could easily do it. Of course, some older people had more difficulty keeping up with the evolution of technologies. Court Official_2, since 2017.

The fact that we can do business at a distance because it is technically possible does not mean that we should do it now because we still don't have enough digitally literate citizens to do it in a way that cuts across society. Notary, since 2006.

Effectively, all the instruments and mechanisms that have been given to us, many times, with self-learning and with just practice, I think that everyone is... Some have more difficulties than others. It has to do with personal skills, sometimes with age. However, more or less, I think that everyone can follow this evolution, yes. Registry Official, since 2003.

Conclusions

Many transformations are happening right now in the Portuguese judicial system. Since the beginning of the decade (but inevitably related to previous historical events, such as the EU integration, economic crises, and pandemic), several moments have been marked in the modernization process.

2000, with the Internet diffusion, was the starting point for interoperability and the introduction of efficiency in some services. In 2008, with the availability of specific

databases, namely, in registries. In 2014, the reorganization of the judiciary map, where some Courts were extinguished, specialization was widespread, and informatic platforms for processes' management were developed.

In 2018/2019, Portugal (and the world) felt an economic crisis, delaying some structural reforms but enhancing others, such as the interoperability and intercommunication of the informatic systems. Most recently, 2020 and 2021 were also years when challenges were posed to the national Government. However, local services management (Registries, Courts, Lawyers' offices, police forces) were the ones who felt the direct impacts on workflow and organization. Telework is being imposed on areas that never thought it was possible.

The previously mentioned are only some of the measures that impact the changes in the judicial systems' work development because the legislation is constantly changing and adapting to the new social demands, which also brings changes.

By analyzing official documents, it was possible to conclude that several projects are being developed in different judicial system areas. Those projects aim to contribute to the judicial systems' efficiency, efficacy, transparency, and proximity. The main reform program is *Justiça + Próxima* (Closer Justice), which is now in its new time frame: 2020-2023.

The projects are the cause and consequence of the challenges posed to the judicial system modernization. They are the source of the main difficulties workers face. However, the projects have also been created to respond to the primary challenges workers identified. The main challenges were:

- The reforms/changes implemented in the judicial system contribute to new practices and the transformation of working flows. Those new practices frequently come with some resistance.

- People are also a challenge, in the sense of that mentioned resistance. Considering the age of the judicial system human resources, many do not feel comfortable with new technologies and are resistant to learning new ways of doing.

- European Union integration and the more significant European influence is another challenge. In their daily practices, legislative reforms constantly confront workers, which implies learning those changes.

- Another challenge mentioned was the impact evaluation, its weight on daily, monthly, and annual work because of the monthly reports' demands and the numbers'

importance. This takes plenty of time and imposes pressure that does not combine with the work agents already must perform.

- The final identified challenge was the implementation of ICT in labor practices and the infocommunication competencies. Most of the projects identified previously have at their core the integration of ICT. However, that integration, in most cases, didn't come with learning programs, which delayed some of the implementation processes and caused some resistance from the workers' point of view.

Nevertheless, one may claim that the general evaluation of the Portuguese judicial system workers is positive. Throughout the years, many have been challenges. Some reforms make more sense than others, and some are easier to implement. Moreover, apart from the feeling that they are not heard when it comes to implementing changes (often mentioned), the main opinion is that an optimal model would provide for specialization, whether in services provided or in Law areas of practice.

The research led to the conclusion that a lot is left to be done, but also that there was a path (sometimes a troubled one) important for the beneficial changes that occurred and for the future of the Portuguese judicial system dematerialization debureaucratization, and interoperability. Moreover, these work characteristics help accomplish the judicial system goals: transparency, proximity, adequate access to Justice, and efficiency.

The study was conceived to reflect on the judicial system modernization process and how this process is combined with traditional practices. The study's main limitation is the absence of an opinion from the judicial system users: the citizen. Nevertheless, it wasn't possible to hear citizens' opinions on that matter and the impact modernization projects have on their daily lives.

As to future study, combining the latter conclusions, one may suggest that the challenges discussed are intertwined with the variable access to Justice, this concept perceived here in its wither form: economic, literacy, and infrastructure access. And including the voices of the judicial system users. This would allow understanding of the challenges that can be transformed into opportunities or are only obstacles to that access.

References

- BARDIN, Lawrence; RETO, Luís; PINHEIRO, Augusto. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções: Técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 32, n. 94, p. 1–24, 2017.
- CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; VIDEIRA, Susana Antas. Troika's Portuguese Ministry of Justice Experiment, Part II: Continued positive results for civil enforcement actions in Troika's aftermath. **International Journal for Court Administration**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 20, 2016.
- DIAS, Ricardo; GOMES, Marco. Do Governo Eletrónico à Governança Digital: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional. **Ciências e Políticas Públicas / Public Sciences & Policies**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 93–117, 2021.
- EUROPEAN COMMISSION. **The 2021 EU Justice Scoreboard**. Luxembourg: [s. n.], 2021.
- EUROPEAN UNION. **2019-2023 Action Plan European e-Justice**. Bruxelas: [s. n.], 2019.
- FABRI, Marco. Will COVID-19 Accelerate Implementation of ICT in Courts?. **International Journal for Court Administration**, [s. l.], v. 12, n. 2, 2021.
- GOMES, Conceição. **Os Atrasos da Justiça**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.
- HUDSON, Bob; HUNTER, David; PECKHAM, Stephen. Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?. **Policy Design and Practice**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1–14, 2019.
- IPPOLITI, R; TRIA, G. Efficiency of judicial systems: model definition and output estimation. **Journal of Applied Economics**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 385–408, 2020.
- JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. Em: FISCHER, Frank; MILLER, Gerlad J.; SIDNEY, Mara S. (org.). **Handbook of Public Policy Analysis**. New York: Routledge, 2006. p. 43–62.
- KAPPL, Thomas. Guest editorial: Strong Justice for a Strong Europe: A European Rechtspfleger. **International Journal for Court Administration**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 1, 2016.
- LANGBROEK, Philip. Court Administration in Europe – management in a different context. **International Journal for Court Administration**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 1, 2017.
- MENESES, Renata Silveira; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima; VASCONCELOS, Terezinha de Jesus Mendes. O Gerenciamento de Projetos em um Tribunal de Justiça: Análise dos Prazos dos Projetos Estratégicos 2010-2014. **Revista Colombiana de Psicología**, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 93–107, 2016.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Justiça + Próxima 2016-2019**. Lisboa: [s. n.], 2019.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano para a Modernização e Tecnologia. Justiça + Próxima 2016-2019**. Lisboa: [s. n.], 2015.

OCDE. **Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/justice-transformation-in-portugal_184acf59-en. .

OECD. **Justice Transformation in Portugal. Building on Successes and Challenges**. Paris: [s. n.], 2020.

ONGARO, Edoardo. Trajectories of reform in France, Greece, Portugal, Spain: comparison and generalizations. *Em: PUBLIC MANAGEMENT REFORM AND MODERNIZATION. TRAJECTORIES OF ADMINISTRATIVE CHANGE IN ITALY, FRANCE, GREECE, PORTUGAL AND SPAIN*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2009. p. 201–246.

O'TOOLE, Laurence J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 263–288, 2000.

REILING, Dory; CONTINI, Francesco. E-Justice Platforms: Challenges for Judicial Governance. **International Journal for Court Administration**, [s. l.], v. 13, n. 1, 2022.

ROSLI, Ainurul; ROSSI, Federica. **Explaining the gap between policy aspirations and implementation: The case of university knowledge transfer policy in the United Kingdom**. London: [s. n.], 2014.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The Implementation of Public Policy: a Framework of Analysis. **Policy Studies Journal**, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 538–560, 1980.

SALAZAR, Clarissa. Buscando uma Gestão Eficiente para o Judiciário: Uma Agenda em Construção?. **Ciências e Políticas Públicas / Public Sciences & Policies**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 233–245, 2021.

TAVARES, António. **Administração Pública Portuguesa**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019.

TELES, Filipe. Public Administration in Portugal. *Em: BOUCKAERT, Geert; JANN, Werner (org.). European Perspectives for Public Administration: the Way Forward*. Leuven: Leuven University Press, 2020. p. 439–454.

Acknowledgements



**DE UMA EDUCAÇÃO EM COMA A
UM PAÍS QUE CAMINHA SEM BÚSSOLA**
REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O ESTADO E
A SOCIEDADE EM MOÇAMBIQUE*

Wagner Alexandre Siteo
wagneralexandresiteo@gmail.com

ABSTRACT

This study analyzes the main socio-political and economic challenges of Mozambique, with emphasis on education, the Single Salary Table (TSU), municipal elections, the fight against terrorism in Cabo Delgado, social inequality, and citizenship. The research adopts a qualitative approach, combining semi-structured interviews with academics and social scientists, documentary analysis, and the observation of official reports. The findings reveal an education system in crisis, marked by structural deficiencies; technical and political weaknesses in the implementation of the TSU; and electoral processes constrained by governance challenges. Progress has been noted in the fight against terrorism, though still limited by institutional gaps, while the persistence of inequality remains a major obstacle to development. The study concludes that urgent structural reforms are required, alongside stronger institutions, the promotion of social justice, transparency, and active citizen participation. It contributes to the debate on public policies in Mozambique by proposing pathways to reduce inequalities and consolidate democracy.

KEYWORDS: Citizenship; Inequality; Education; Public Policy; Terrorism; Mozambique.

* Publicado originalmente no volume 10 desta revista, no ano de 2025.

Link: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/268225>

INTRODUÇÃO

Moçambique, situado na região sudeste do continente africano, é uma nação marcada por uma história complexa de colonização, luta pela independência e construção do Estado-nação. Desde a ocupação portuguesa, iniciada no século XVI, até à proclamação da independência em 25 de Junho de 1975, o país experimentou uma série de transformações políticas, económicas e sociais que moldaram profundamente a sua identidade coletiva e a organização do seu tecido institucional (Chabal, 2002; Isaacman, 1996). O período colonial impôs estruturas de poder que privilegiavam minorias, exploravam recursos naturais e subordinavam a população local a sistemas de trabalho compulsório, estabelecendo bases de desigualdade que persistem até hoje.

A independência de Moçambique não significou apenas a retirada das forças coloniais, mas também abriu caminho para um ambicioso projeto de construção nacional, marcado pela implementação de políticas socialistas, nacionalização de terras e a centralização do poder político (Newitt, 1995). No entanto, a fragilidade institucional, os conflitos internos prolongados e a guerra civil (1977 – 1992) deixaram cicatrizes profundas, dificultando a consolidação de uma cidadania plena e de um sistema de governança eficiente (Hanlon, 1996). As feridas da guerra civil, somadas à persistente desigualdade regional e social, continuam a influenciar as dinâmicas de desenvolvimento e as relações de poder no país.

Nas últimas décadas, Moçambique tem enfrentado desafios adicionais, incluindo a implementação de reformas económicas estruturais, como a Tabela Salarial Única (TSU), a necessidade de fortalecimento da educação e de políticas de inclusão social, bem como a emergência de ameaças à segurança, exemplificadas pelo terrorismo na província de Cabo Delgado (Vaz & Conrado, 2023). Esses factores interagem de forma complexa, criando um cenário em que a governança, a participação cidadã e a justiça social são frequentemente comprometidas.

A literatura académica destaca que a construção de um Estado funcional requer instituições fortes, transparência na gestão pública e mecanismos efetivos de responsabilização (Acemoglu & Robinson, 2012; North, 1990). Em Moçambique, a captura do Estado, a corrupção sistémica e a marginalização de determinados grupos sociais evidenciam a necessidade de repensar políticas públicas e estratégias de desenvolvimento que promovam equidade, inclusão e coesão nacional. Além disso, o país enfrenta o desafio de conciliar crescimento económico com justiça social, de modo a garantir que a riqueza gerada seja distribuída de forma a reduzir desigualdades históricas e regionais.

Este estudo tem como objectivo analisar, de forma crítica, a situação actual de Moçambique, abordando questões estruturais que incluem o colapso da educação, a implementação da TSU, a gestão municipal, o combate ao terrorismo, a desigualdade social e a participação política. A pesquisa pretende fornecer interpretações fundamentadas sobre os fatores que limitam o desenvolvimento sustentável e propor recomendações para políticas públicas que fomentem cidadania, transparência e justiça social.

A abordagem metodológica adotada combina entrevistas semiestruturadas com especialistas em Ciências Políticas, História e Comunicação, análise documental de políticas públicas e observação participativa de processos sociais e políticos. Esta triangulação de métodos permite uma compreensão abrangente das dinâmicas que afetam Moçambique, tanto do ponto de vista técnico quanto social, oferecendo um panorama detalhado sobre as interações entre Estado, sociedade civil e atores económicos (Vaz, 2023; Conrado, 2023).

MATERIAIS E MÉTODOS

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, orientada para a análise crítica das dinâmicas sociais, políticas e económicas em Moçambique. A investigação foi conduzida entre janeiro e junho de 2025, com o objectivo de compreender os fatores estruturais que influenciam a governança, a participação cidadã, a justiça social e o desenvolvimento económico no país. Para tanto, foi adotada uma triangulação metodológica, combinando entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação direta, permitindo aprofundar a compreensão das complexas interações entre Estado, sociedade civil e atores económicos.

a) Entrevistas semiestruturadas

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 15 especialistas, abrangendo três áreas do conhecimento: Ciências Políticas, História e Comunicação. Entre os entrevistados destacam-se académicos com doutoramento, consultores em políticas públicas e profissionais com experiência prática em governança local. Cada entrevista teve duração média de 90 minutos, sendo gravada com consentimento prévio dos participantes.

O roteiro de entrevistas incluiu questões relacionadas a:

- A situação actual do Estado moçambicano e os desafios de governança;
- A implementação e impacto da Tabela Salarial Única (TSU) nas administrações públicas;
- O papel da educação e das políticas de inclusão social no desenvolvimento sustentável;
- Experiências e percepções sobre o combate ao terrorismo em Cabo Delgado;
- Avaliação dos processos eleitorais, da participação política e da gestão municipal;
- Perspectivas sobre desigualdade social, exclusão regional e justiça social.

As respostas foram transcritas integralmente e codificadas utilizando técnicas de análise temática (Braun & Clarke, 2006), permitindo identificar padrões, convergências e divergências de opinião entre os especialistas. A codificação também permitiu destacar narrativas emergentes sobre o impacto das políticas públicas e a percepção social sobre corrupção, participação cidadã e desenvolvimento regional.

b) Análise Documental

Complementarmente, realizou-se uma análise documental de políticas públicas, relatórios oficiais e legislação vigente, incluindo documentos do Ministério da Educação, Ministério das Finanças, Ministério da Terra e Ambiente, Tribunal Administrativo, observatórios de segurança e relatórios eleitorais. A análise documental permitiu verificar a consistência das percepções dos entrevistados com dados oficiais e identificar lacunas na implementação das políticas públicas.

Entre os documentos analisados destacam-se:

- A Tabela Salarial Única (TSU) e legislação associada;
- Relatórios do Instituto Nacional de Estatística (INE) sobre pobreza e desigualdade;

- Planos estratégicos de desenvolvimento municipal;
- Relatórios do Instituto Nacional de Gestão de Risco e Desastres (INGRD) sobre mudanças climáticas;
- Relatórios das Nações Unidas e organizações não-governamentais sobre segurança e direitos humanos.

A análise documental foi realizada de forma crítica, confrontando informações oficiais com relatos da sociedade civil e da imprensa, permitindo estabelecer triangulações entre dados primários e secundários, assegurando confiabilidade e validade científica.

c) Observação Participativa

Como complemento, realizou-se observação participativa em três municípios estratégicos: Chimoio, Matola e Beira, escolhidos por apresentarem diferentes níveis de eficiência administrativa e desenvolvimento social. A observação focou aspectos como:

- ✓ Estrutura e funcionamento das administrações municipais;
- ✓ Implementação de políticas públicas locais;
- ✓ Interações entre cidadãos e autoridades;
- ✓ Evidências de desigualdade social, acesso a serviços básicos e participação comunitária.

Notas de campo foram sistematicamente registradas, descrevendo tantos fenómenos visíveis quanto as percepções coletadas informalmente junto à população. Essa abordagem permitiu compreender a realidade concreta dos municípios e contrastá-la com percepções macro e análises dos especialistas.

d) Procedimentos Éticos

Todos os procedimentos seguiram rigorosamente os princípios éticos da investigação em ciências sociais. Os participantes das entrevistas foram informados sobre os objectivos do estudo, assegurando anonimato, confidencialidade e o direito de desistir a qualquer momento. A pesquisa também respeitou as diretrizes de submissão ética exigidas nas pesquisas científicas, garantindo que nenhuma informação pudesse identificar os entrevistados diretamente no texto final.

e) Análise e Interpretação de Dados

Os dados coletados foram analisados utilizando técnicas de análise qualitativa de conteúdo, permitindo identificar categorias temáticas relacionadas à governança, educação, TSU, segurança, eleições, desigualdade e participação social. Essa análise foi complementada por um exame crítico da literatura científica existente, de modo a situar os achados no contexto global e regional, garantindo comparabilidade e profundidade interpretativa (Patton, 2015).

O resultado dessa triangulação metodológica possibilita compreender não apenas os fatores estruturais que influenciam a realidade moçambicana, mas também as interações dinâmicas entre Estado, sociedade e indivíduos, oferecendo subsídios para propostas de políticas públicas mais eficazes e contextualizadas.

RESULTADOS

A análise qualitativa realizada revela um conjunto de fenômenos interligados que configuram a realidade socioeconómica e política de Moçambique, permitindo compreender tanto os desafios quanto as oportunidades existentes. Os resultados são organizados em seis categorias centrais: educação, Tabela Salarial Única (TSU), eleições, terrorismo, desigualdade social e participação política.

Educação

O setor educativo moçambicano apresenta desafios estruturais que comprometem a qualidade do ensino e a formação de capital humano qualificado. As entrevistas com especialistas em comunicação e ciência política indicam que a educação formal encontra-se em estado de “coma induzido” (Vaz, 2025; Tijo, 2025), refletindo uma crise profunda de planeamento, gestão e recursos. Entre os problemas destacados estão a desfasagem dos livros didáticos, reprovação em massa, insuficiência de formação docente e infraestrutura escolar inadequada, especialmente nas zonas rurais (INE, 2024).

As observações em campo revelaram que escolas municipais em áreas urbanas apresentam melhor organização, enquanto instituições rurais sofrem com falta de recursos básicos, acesso limitado à tecnologia e professores não capacitados. Este panorama evidencia a necessidade urgente de políticas públicas centradas na formação continuada de docentes, produção de materiais pedagógicos locais e monitoramento efetivo do sistema educativo (World Bank, 2023).

O impacto desta deficiência educativa repercute diretamente no desenvolvimento humano e na equidade social, dificultando a mobilidade social e perpetuando ciclos de pobreza intergeracionais (UNESCO, 2022). A avaliação dos especialistas sugere que a recuperação do setor educativo exige não apenas investimento financeiro, mas uma reestruturação ética e institucional do Ministério da Educação, visando fortalecer a soberania educacional do país.

Tabela Salarial Única (TSU)

A implementação da Tabela Salarial Única (TSU) revelou falhas de planeamento, comunicação e gestão, conforme indicam os depoimentos de Vaz (2025) e Conrado (2025). Embora a TSU tenha como objectivo equilibrar remunerações, eliminar subsídios e estabilizar salários, a execução demonstrou-se inconsistente, gerando descontentamento entre servidores públicos e conflitos políticos.

Documentos oficiais analisados indicam que houve interpretação equivocada da lei e problemas matemáticos na redistribuição salarial, fatores que contribuíram para percepções de injustiça e favorecimento político (Ministério das Finanças, 2024). As entrevistas sugerem que a responsabilidade deve recair sobre gestores específicos do processo e não diretamente sobre a presidência, destacando a necessidade de maior transparência e de comunicação institucional estratégica.

A análise documental também evidencia que a TSU, quando mal implementada, pode gerar efeitos adversos sobre o moral dos funcionários e comprometer a eficiência da administração pública (World Bank, 2023). Estes resultados reforçam a importância de capacitação técnica e planeamento participativo em reformas salariais de impacto nacional.

Eleições Autárquicas

As eleições autárquicas de 2023 forneceram um panorama revelador sobre governança municipal e engajamento político em Moçambique. Observações e entrevistas indicam que a FRELIMO, enquanto partido dominante, demonstra maior capacidade de coordenação administrativa, refletindo-se na gestão eficiente de municípios como Chimoio, Matola e Beira (Conrado, 2025; Vaz, 2025).

Em contraste, municípios administrados por partidos da oposição apresentam deficiências estruturais, desvios de fundos e menor capacidade de implementação de políticas públicas. Esta realidade sugere que a ausência de fiscalização e *accountability*² institucional limita a consolidação democrática e a prestação de serviços públicos eficientes (African Development Bank, 2022).

A análise qualitativa mostra que a participação cidadã continua concentrada em discursos e votações, com limitada ação direta sobre decisões administrativas. Este cenário evidencia a necessidade de fortalecer a autonomia financeira e administrativa dos municípios, bem como promover programas de educação cívica que estimulem a participação ativa e consciente da população.

Terrorismo em Cabo Delgado

O combate ao terrorismo em Cabo Delgado, iniciado em 2017, demonstra a complexidade da segurança regional e a necessidade de cooperação internacional estratégica. Conrado (2025) e Vaz (2025) destacam que, apesar de avanços significativos, a reconstrução e a estabilização social permanecem como desafios centrais. A intervenção militar, incluindo a participação de forças do Ruanda, contribuiu para reconquistar áreas estratégicas, mas a ausência de políticas públicas de reconstrução e reintegração limita os efeitos duradouros da pacificação.

A análise documental dos relatórios das Nações Unidas e do INGRD revela que o terrorismo provocou deslocamentos massivos de população, impacto econômico negativo e vulnerabilidade social nas regiões afetadas (UN, 2023). Observações em campo indicam que a reconstrução física das localidades deve ser acompanhada de estratégias de desenvolvimento social, educação, emprego e reinserção de vítimas, reforçando a resiliência comunitária e prevenindo o retorno do extremismo.

Desigualdade Social

A desigualdade social emerge como uma questão central, resultante de décadas de políticas econômicas concentradoras, corrupção institucional e marginalização regional. Os dados qualitativos indicam que a elite econômica e política continua a controlar recursos significativos, enquanto grande parte da população enfrenta pobreza extrema e exclusão social (Tijo, 2025; INE, 2024).

O levantamento documental sobre indicadores de desenvolvimento mostra disparidades acentuadas entre norte, centro e sul do país, com acesso desigual a educação, saúde e infraestrutura (World Bank, 2023). A análise crítica revela que a desigualdade não é apenas econômica, mas estrutural, cultural e política, afetando diretamente a coesão social e a capacidade de mobilização cidadã.

² “Uma relação social em que um ator é obrigado a explicar e justificar a sua conduta a um fórum, que pode formular perguntas, passar juízos e aplicar consequências” (Bovens, 2007, p. 450).

Participação Política e Cidadania

A participação política em Moçambique é marcada por desafios de representatividade e *accountability*. Observações e entrevistas indicam que muitos cidadãos se sentem excluídos das decisões políticas, contribuindo para descrença institucional e baixa confiança no Estado (Conrado, 2025; Tijo, 2025).

A análise sugere que o fortalecimento da democracia depende da criação de mecanismos de fiscalização, educação cívica e participação comunitária ativa, capazes de responsabilizar gestores públicos e promover a justiça social. Programas de inclusão digital, educação política e promoção de fóruns de debate podem contribuir significativamente para ampliar a consciência cidadã e reduzir a distância entre sociedade civil e Estado.

DISCUSSÃO

A presente análise evidencia que Moçambique enfrenta desafios estruturais profundos, cujas origens se entrelaçam com fatores históricos, socioeconômicos e políticos. O setor educativo, analisado na seção de resultados, mostra-se particularmente crítico. A literatura indica que sistemas educacionais frágeis perpetuam ciclos de pobreza e limitam a mobilidade social (UNESCO, 2022; World Bank, 2023). Os dados colhidos *in loco* e as entrevistas com especialistas confirmam essa tendência, destacando que a falta de materiais pedagógicos adequados e a baixa capacitação docente são fatores determinantes para o estancamento do desenvolvimento humano.

Em relação à Tabela Salarial Única (TSU), os achados apontam para uma implementação inadequada, marcada por falhas de comunicação e execução, o que reflete um problema clássico de políticas públicas em contextos de fragilidade institucional. Conforme literatura comparativa, reformas salariais em países em desenvolvimento frequentemente enfrentam resistências políticas e dificuldades técnicas, demandando planeamento participativo, transparência e comunicação estratégica (Lindert, 2019; Murshed, 2020). Assim, a experiência moçambicana reforça a importância de estudos de impacto social e técnico antes da implementação de reformas administrativas.

O tema das eleições autárquicas destaca a dicotomia entre governança eficiente em municípios bem geridos e deficiências em áreas controladas pela oposição. Estudos sobre democracia em países africanos sugerem que a consolidação institucional depende de mecanismos de *accountability*, autonomia municipal e participação cidadã (Gyimah-Boadi, 2017; van de Walle, 2021). A avaliação dos municípios moçambicanos, conforme entrevistas e observações, confirma que a ausência de fiscalização e a fragilidade de estruturas municipais contribuem para desigualdades regionais e governança assimétrica.

No tocante ao terrorismo em Cabo Delgado, a análise revela que, apesar de operações militares exitosas, o desafio da reconstrução social permanece. A literatura em segurança internacional destaca que intervenções militares isoladas, sem estratégias de reintegração e desenvolvimento comunitário, geram instabilidade prolongada (Kalyvas, 2018; Berdal & Malone, 2020). A cooperação internacional, embora relevante para o combate imediato ao extremismo, não substitui políticas de desenvolvimento local que garantam estabilidade socioeconômica e prevenção de novos ciclos de violência.

A desigualdade social em Moçambique, observada de forma transversal, manifesta-se não apenas na distribuição de recursos, mas também na exclusão política e na marginalização regional. Estudos comparativos sugerem que desigualdades estruturais historicamente enraizadas tendem a gerar efeitos cumulativos sobre educação, saúde e participação política (Birdsall, 2019; Ferreira & Ravallion, 2021). O contexto moçambicano, conforme corroboram as entrevistas, revela que a elite concentra riqueza e poder, enquanto a população em situação de pobreza extrema permanece vulnerável, criando tensões sociais e fragilidades institucionais.

Quanto à participação política e cidadania, os dados indicam que a distância entre cidadãos e Estado compromete a legitimidade institucional. A literatura de ciência política evidencia que a participação ativa e consciente da população é essencial para a consolidação democrática (Diamond & Plattner, 2019). Observações *in loco* e entrevistas indicam que a população moçambicana, especialmente os jovens, começa a desafiar o *status quo*, manifestando crescente consciência cívica. No entanto, a participação política efetiva exige acesso a informação, espaços de debate e mecanismos institucionais de responsabilização.

A integração dos resultados com a literatura internacional evidencia que Moçambique compartilha desafios com outros países africanos em desenvolvimento, mas apresenta particularidades locais. A combinação de fragilidade institucional, desigualdade histórica e crise educacional cria um cenário complexo que exige soluções multifacetadas, combinando reformas administrativas, políticas de inclusão social e estratégias de desenvolvimento humano sustentáveis.

Além disso, o contexto moçambicano ilustra a importância da ética e da moralidade na gestão pública. A literatura em governança aponta que corrupção sistêmica e clientelismo comprometem não apenas a eficiência administrativa, mas também a confiança pública, elemento fundamental para a coesão social (Rose-Ackerman, 2016; Transparency International, 2021). A análise das entrevistas com Vaz (2025), Conrado (2025) e Tijo (2025) evidencia que a reconstrução moral da sociedade é tão necessária quanto as reformas estruturais, sinalizando que mudanças de mentalidade e cultura institucional são pré-requisitos para a transformação efetiva do país.

Por fim, a discussão enfatiza que o futuro de Moçambique depende de ações simultâneas em múltiplas frentes: políticas públicas bem planejadas, educação de qualidade, combate à corrupção, fortalecimento da participação cidadã e reconstrução social das áreas afetadas por conflitos. A literatura corrobora que países que implementam políticas integradas, combinando desenvolvimento humano, governança eficiente e engajamento cívico, alcançam maior resiliência institucional e social (Sen, 1999; Acemoglu & Robinson, 2012).

CONCLUSÃO

O presente estudo evidencia que Moçambique atravessa um período de complexidade multifacetada, no qual fatores históricos, sociais, econômicos e políticos se entrelaçam de maneira a criar desafios persistentes e interdependentes. A análise crítica das entrevistas com especialistas, aliada à revisão documental, revela que problemas estruturais, tais como a fragilidade do sistema educativo, desigualdade socioeconômica, corrupção sistêmica, governança municipal deficitária e os impactos de crises como o terrorismo em Cabo Delgado, não podem ser tratados isoladamente. Cada um desses fatores atua como catalisador de um ciclo de vulnerabilidade, perpetuando exclusão, pobreza e instabilidade institucional.

No sector educacional, a crise estrutural identificada demonstra que o país não apenas enfrenta carências materiais, mas também uma lacuna profunda de gestão pedagógica e estratégica. A negligência na formação docente, a deficiente produção de materiais didáticos e a ausência de acompanhamento rigoroso do desempenho escolar constituem barreiras significativas à consolidação do capital humano necessário para o desenvolvimento sustentável (UNESCO, 2022; World Bank, 2023). Tal constatação reforça que investimentos em educação devem transcender o quantitativo, incorporando práticas inovadoras, gestão eficiente e monitoramento contínuo de resultados, sob pena de reproduzir desigualdades históricas.

A implementação da Tabela Salarial Única (TSU) ilustra a fragilidade das reformas administrativas quando desprovidas de planeamento estratégico e comunicação eficaz. A literatura em políticas públicas evidencia que reformas salariais em contextos de governança frágil exigem participação multidimensional, transparência, análise de impacto e avaliação contínua (Lindert, 2019; Murshed, 2020). A experiência moçambicana demonstra que a falta desses elementos compromete não apenas a eficácia das políticas, mas também a confiança pública, criando um efeito dominó que influencia a estabilidade social e econômica.

As eleições autárquicas emergem como um termómetro da saúde democrática do país. A disparidade na qualidade da governança entre municípios reflete desigualdades regionais profundas e a concentração de poder em grupos específicos. Estudos comparativos sobre democracia e descentralização sugerem que autonomia municipal, mecanismos de *accountability* e participação cidadã são pilares fundamentais para a consolidação institucional (Gyimah-Boadi, 2017; van de Walle, 2021). Em Moçambique, a ausência de tais mecanismos contribui para fragilidades locais, limitando o potencial de desenvolvimento equitativo e a promoção da justiça social.

O combate ao terrorismo em Cabo Delgado demonstra que, embora operações militares bem-sucedidas possam recuperar territórios, a estabilização efetiva requer políticas de reconstrução social e reintegração comunitária. A literatura sobre segurança internacional enfatiza que a presença militar, isoladamente, não é suficiente para prevenir ressurgimentos do extremismo (Kalyvas, 2018; Berdal & Malone, 2020). Políticas de desenvolvimento local, educação e inclusão econômica constituem ferramentas indispensáveis para a construção de uma paz duradoura.

A desigualdade estrutural, manifestada na concentração de riqueza e exclusão social, representa um desafio central para a coesão nacional. A análise indica que políticas públicas fragmentadas e ausência de redistribuição efetiva de recursos mantêm populações inteiras em situação de vulnerabilidade (Birdsall, 2019; Ferreira & Ravallion, 2021). Assim, torna-se imperativo que o Estado implemente medidas de inclusão econômica e social, reforçando programas de assistência, estímulo à produção local e acesso equitativo a serviços públicos essenciais.

A participação política e cidadã surge como vetor crítico para a transformação nacional. A literatura de ciência política evidencia que engajamento ativo e informado da população fortalece a legitimidade institucional e promove *accountability* (Diamond & Plattner, 2019). Em Moçambique, observa-se uma crescente conscientização cívica, especialmente entre os jovens, que começa a desafiar práticas de clientelismo e corrupção. Todavia, a efetividade desse movimento depende de instituições robustas, liberdade de expressão e proteção de direitos civis, elementos ainda fragilmente consolidados.

Um aspecto transversal identificado é a necessidade de reconstrução ética e moral das instituições. A corrupção sistêmica e a captura do Estado comprometem não apenas a eficiência

administrativa, mas corroem a confiança pública, gerando apatia e desengajamento social (Rose-Ackerman, 2016; Transparency International, 2021). A análise sugere que a transformação institucional em Moçambique não será duradoura sem um compromisso coletivo com valores de integridade, transparência e responsabilidade social.

Diante destes factos, recomenda-se uma abordagem integrada para políticas públicas:

- a) Educação: reformulação curricular, capacitação docente, produção de materiais pedagógicos locais e monitoramento contínuo.
- b) Administração pública: fortalecimento da gestão financeira, transparência na implementação de políticas e mecanismos claros de responsabilidade.
- c) Segurança e paz: estratégias de prevenção de conflitos, reconstrução social pós-conflito e inclusão econômica das comunidades afetadas.
- d) Participação cidadã: promoção de espaços de diálogo, proteção à liberdade de expressão e estímulo à consciência cívica.
- e) Justiça social e redistribuição: implementação de políticas de combate à pobreza, redução de desigualdades regionais e promoção de equidade econômica.
- f) Ética e governança: criação de códigos de conduta rigorosos, fiscalização independente e campanhas de educação cívica para consolidar valores morais na gestão pública.

A síntese final revela que Moçambique encontra-se em um ponto crítico de inflexão histórica. As escolhas presentes determinarão se o país seguirá perpetuando ciclos de desigualdade e exclusão ou se avançará rumo à consolidação de instituições fortes, desenvolvimento humano sustentável e justiça social ampla. A responsabilidade é coletiva, exigindo que cidadãos, líderes e instituições atuem com coragem, integridade e visão estratégica. A transformação não é apenas possível; ela é imperativa para garantir que Moçambique seja um país onde a justiça, a educação, a segurança e a participação cívica deixem de ser privilégios de poucos para se tornarem direitos universais.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business, 2012.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. *African economic outlook 2022*. Abidjan: African Development Bank, 2022.

BERDAL, Mats; MALONE, David. *Greed and grievance in civil war*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

BIRDSALL, Nancy. *Inequality in a globalizing world*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BOVENS, Mark. Accountability in public administration. In: FERLIE, Ewan; LYNN, Laurence E.; POLLITT, Christopher (Org.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 182–208.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>. Acesso em: 02 ago. 2025.

CHABAL, Patrick. *Africa: The politics of suffering and smiling*. London: Zed Books, 2002.

CONRADO, Ricardo. *Perspectivas sobre o Estado e a governança em Moçambique*. Maputo: Editora Académica, 2025.

DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *Democracy in Africa: Successes, failures, and the struggle for political reform*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2019.

FERREIRA, Francisco H. G.; RAVALLION, Martin. *Poverty and inequality: Measurement, policy, and impact*. Washington: World Bank Publications, 2021.

GYIMAH-BOADI, Emmanuel. *Democracy and governance in Africa: Trends and challenges*. Accra: African Center for Economic Transformation, 2017.

HANLON, Joseph. *Mozambique: Who calls the shots?* London: James Currey, 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). *Relatório estatístico anual de Moçambique 2024*. Maputo: INE, 2024.

ISAACMAN, Allen. *Mozambique: From colonialism to revolution, 1900–1982*. Boulder: Westview Press, 1996.

KALYVAS, Stathis N. *Modern insurgencies and counterinsurgencies: The role of civilian populations*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

LINDERT, Kathy. *Growing public social spending in developing countries: Past trends and future prospects*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

MINISTÉRIO DA TERRA E AMBIENTE. *Relatório sobre mudanças climáticas em Moçambique*. Maputo: MTA, 2019.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS. *Relatório anual de execução orçamental 2024*. Maputo: Ministério das Finanças, 2024.

MURSHED, Syed Mansoob. *Public sector reform and governance in post-conflict states*. London: Routledge, 2020.

NEWITT, Malyn. *A history of Mozambique*. London: Hurst & Company, 1995.

NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research & evaluation methods*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2015.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Relatório anual de governação e desenvolvimento*. Maputo: Gabinete do Presidente, 2020.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- TIJO, Alfredo. *Desigualdade e justiça social em Moçambique: uma análise sociopolítica*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, 2025.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2021*. Berlin: Transparency International, 2021.
- UNESCO. *Global education monitoring report 2022: Inclusion and education*. Paris: UNESCO Publishing, 2022.
- UNITED NATIONS. *Human development report 2023*. New York: United Nations Development Programme, 2023.
- VAN DE WALLE, Nicolas. *Decentralization and local governance in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- VAZ, Edson. *Comunicação e políticas públicas em Moçambique: desafios e oportunidades*. Maputo: Integrity Press, 2025.
- VAZ, Edson; CONRADO, Régio. *Políticas públicas e comunicação em Moçambique*. Maputo: Editora Académica, 2023.
- WORLD BANK. *Mozambique economic update: Human capital and governance*. Washington: World Bank Publications, 2023.



**ANÁLISE DAS CAMPANHAS E
DESAFIOS POLÍTICOS EM MOÇAMBIQUE**
FOCANDO NAS ESTRATÉGIAS DE VENÂNCIO MONDLANE
E DO PODEMOS EM COMPARAÇÃO A OUTROS PARTIDOS*

Alcinda Raimundo Banguine Mazive
alcmazive@gmail.com

Jossias Alberto António Sozinho
jossiassozinho@gmail.com

Rosa Cesaltina Benedito
cesaltin@gmail.com

Wagner Alexandre Siteo
wagneralexandresiteo@gmail.com

* Artigo publicado originalmente no volume 11 desta Revista, no ano de 2026.
Link: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/269147>

Analysis of political campaigns and challenges in Mozambique, focusing on the strategies of Venâncio Mondlane and PODEMOS in comparison to other parties

ABSTRACT

The study analyses campaign strategies and political challenges in Mozambique, focusing on the October 2024 presidential elections and the candidacy of Venâncio Mondlane, from PODEMOS. Based on a historical and political analysis of campaigns since the 1990 Constitution, the research uses the Theory of Political Communication, the Rational Theory of Voting and the Theory of Social Identity. The methodology includes a bibliographic and comparative review. The results show that Mondlane mobilized young people and rural communities, reflecting a desire for political renewal, even though FRELIMO won the elections. PODEMOS's representation in parliament suggests a demand for new approaches. Popular dissatisfaction with corruption and the search for reforms continue, revealing the importance of campaign strategies for social change in Mozambique.

KEYWORDS: Campaign; Politics; Venâncio Mondlane; FRELIMO; PODEMOS; Mozambique.

INTRODUÇÃO

O artigo reflecte sobre as Estratégias de Campanha e Desafios Políticos em Moçambique no âmbito das eleições presidenciais e partidárias de Outubro de 2024 e tem como foco as perspectivas para a Mudança Social trazidos pelo candidato presidencial Venâncio Mondlane e do Partido Otimista pelo desenvolvimento de Moçambique (PODEMOS). Para concretizar esta aspiração, a pesquisa descreve a origem e trajectória do Venâncio Mondlane, suas atribuições, manifestos e a reação popular diante dos resultados eleitorais. Dentro desta área de abordagem político-social, a pesquisa, apoia-se em estudos de Siteo (2023), no seu artigo “Notas biográficas de Venâncio Mondlane” em Carolina (2005), na sua obra “As eleições e a democracia moçambicana”; em Ngovene (2022), no seu artigo “Multipartidarismo e eleições em Moçambique”; Brito (2010), no seu texto “Sistema eleitoral uma dimensão crítica da representação política em Moçambique: Desafios para Moçambique”; em Nuvunga (2005), no seu artigo “Multiparty Democracy in Mozambique: strengths, weaknesses and challenges; em Simango (1999), na sua obra intitulada “Introdução à Constituição Moçambicana” e no Center (2005), no seu texto “Observação das eleições de Moçambique 2004”.

Moçambique conquistou a independência de Portugal em 1975 e tem uma história política marcada por conflitos e transições. Após a independência, o país enfrentou uma guerra civil devastadora (1977-1992) entre a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) e a RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana). A paz foi alcançada em 1992, mas as tensões políticas continuaram a influenciar a governação (IESE, 2010; Siteo, 2023; 2025).

Entretanto, Moçambique é um Estado de democracia multipartidária, baseada na Constituição de 1990 e suas três revisões posteriores, em 1996, 2004 e 2019. Em termos de organização política, a Constituição prevê três poderes (executivo, legislativo e judiciário). O poder executivo é controlado pelo presidente da República, eleito por sufrágio universal e directo, que em termos de organização institucional, o Presidente da República é ao mesmo tempo, Chefe de Estado e Chefe do Governo. Este governo (Conselho de Ministros) é

nomeado e presidido pelo presidente da República e cada Ministro tem autoridade para emitir decretos regulamentares, dentro das suas áreas de competência (Ngovene, 2022).

Em 1990, quando a Assembleia Popular aprovou a nova Constituição da República, mudou o sistema político de partido único escolhido pela elite da FRELIMO (1975-1990), para um sistema multipartidário e a realização das primeiras eleições multipartidárias de 1994 (Simango, 1999). Desde então, a política moçambicana tem visto um aumento na diversidade de partidos e candidatos nas eleições recentes refletindo positivamente na democracia. Um dos nomes que se destacam é Venâncio Mondlane, candidato presidencial pelo partido PODEMOS, objecto deste estudo.

Em termos de estrutura, a pesquisa apresenta quatro pontos essenciais de análise. O primeiro faz uma abordagem biográfica de Venâncio Mondlane, sua trajetória profissional e política. A seguir aponta as propostas de Venâncio Mondlane nas eleições de 9 de Outubro de 2024 e finalmente faz uma análise dos resultados da campanha, da reação Popular aos Resultados e a situação pós-eleitorais.

JUSTIFICATIVA

O estudo da candidatura de Venâncio Mondlane à presidência de Moçambique reveste-se de grande importância para a compreensão das dinâmicas políticas contemporâneas do país. Em um contexto onde a política moçambicana enfrenta desafios significativos, como a corrupção, a desigualdade social e a insatisfação popular, a análise da campanha de Mondlane e do partido PODEMOS oferece uma oportunidade única de explorar novas abordagens e estratégias de mudança social.

Primeiramente, Mondlane representa uma figura emergente na política moçambicana, trazendo uma nova perspectiva e um discurso centrado na inclusão e na participação dos cidadãos. Sua candidatura não somente reflete uma rutura com práticas políticas tradicionais, mas também incorpora as demandas de uma juventude que busca renovação e esperança em um futuro mais justo. O estudo de sua campanha pode elucidá-las, permitindo uma análise mais profunda das expectativas e aspirações da população.

Além disso, a trajetória de Mondlane e do PODEMOS é emblemática de um movimento mais amplo por mudança política em Moçambique. Através da investigação das estratégias de campanha adoptadas, é possível identificar inovações que poderiam influenciar futuros movimentos e partidos políticos. Isso é crucial em um cenário onde a mobilização política e a participação democrática são essenciais para o fortalecimento das instituições democráticas.

Ademais, a análise dos desafios enfrentados por Mondlane, incluindo a resistência de partidos estabelecidos e as barreiras institucionais, oferece uma visão crítica sobre os obstáculos que novos actores políticos devem superar para efectivamente contribuir para a transformação social. Esses desafios são indicativos das complexidades do ambiente político moçambicano e ressaltam a necessidade de uma discussão mais aprofundada sobre as condições que favorecem ou dificultam a mudança.

Por fim, ao explorar as perspectivas de mudança social associadas à candidatura de Mondlane, este estudo não só contribui para a literatura académica sobre política em Moçambique, mas também serve como um recurso valioso para académicos, profissionais e cidadãos interessados em promover a democracia e a justiça social no país. A relevância deste trabalho se amplia enquanto se busca compreender não somente o passado, mas também as possibilidades futuras de um Moçambique mais inclusivo e participativo.

METODOLOGIA

Este estudo adotou uma abordagem qualitativa para a coleta de dados, utilizando uma revisão de literatura abrangente e análise de documentos relevantes para uma análise do percurso da campanha de Venâncio Mondlane comparando-o com os demais candidatos. Foram igualmente examinados uma variedade de fontes, como artigos científicos, jornais, revistas, teses e publicações de organizações sociais e políticas sobre as campanhas de Outubro de 2024.

A análise dos dados foi realizada através da codificação temática, onde os principais tópicos e padrões emergentes foram identificados e discutidos. O software NVivo foi utilizado para facilitar a organização e análise dos dados qualitativos. A interpretação dos resultados focou nas implicações práticas e teóricas das campanhas políticas em Moçambique, abordando as percepções e atitudes que surgem da literatura revista.

QUADRO TEÓRICO CONCEPTUAL

Comunicação

A análise das estratégias de campanha de Venâncio Mondlane deve considerar a Teoria da Comunicação Política, especialmente o Modelo de *Agenda-Setting* de Bernard Cohen (1963). Essa teoria sugere que a mídia desempenha um papel fundamental não apenas na disseminação de informações, mas também na formação da agenda pública ao influenciar quais tópicos são considerados relevantes. No contexto moçambicano, as campanhas de Mondlane centram-se na promoção da participação do cidadão, na transparência governamental e no combate à corrupção. Essas questões são cruciais para mobilizar a juventude e comunidades marginalizadas, que frequentemente sentem que suas vozes não são ouvidas. Ao destacar esses temas, Mondlane busca não apenas ganhar visibilidade, mas também obter apoio popular significativo, criando um senso de pertença e empenho cívico entre os eleitores (Neto, 2025; Bernardo, 2024).

Mobilização

A Teoria do Comportamento Eleitoral, em particular a Teoria Racional do Voto de Anthony Downs (1957), fornece uma estrutura para entender as decisões dos eleitores, que são frequentemente baseadas em uma análise lógica dos custos e benefícios. Nesse sentido, Mondlane é apresentado como um candidato que pode efectivamente abordar problemas críticos, como o elevado custo de vida e o desemprego, questões que afetam desproporcionalmente os jovens. Suas propostas, que incluem crescimento económico sustentável, acesso universal à educação e saúde, e a defesa dos direitos humanos, são

projetadas para ressoar com as preocupações diárias dos eleitores. Ao alinhar suas políticas com as necessidades e aspirações da população, Mondlane se posiciona como uma alternativa viável às opções políticas existentes, mobilizando assim um eleitorado que busca mudanças tangíveis e imediatas (Neto, 2025; Bernardo, 2024).

Estratégias de Campanha

A Teoria da Identidade Social de Henri Tajfel (1982) é fundamental para compreender como os eleitores se identificam com Mondlane, facilitando a construção de sua imagem como uma marca política forte. Essa identificação é crucial, pois permite que os eleitores se vejam refletidos nas propostas e na visão de Mondlane para o futuro do país. A gestão da percepção pública, que envolve a criação de uma imagem positiva e a construção de uma narrativa que ressoe com as esperanças e frustrações do eleitorado, está alinhada com a Teoria da Imagem e *Branding* Político. Nesse contexto, Mondlane emerge como um símbolo de mudança e renovação, especialmente em um cenário de crescente descontentamento popular que exige reformas profundas e significativas. Essas expectativas moldam suas estratégias de campanha, projetadas para não apenas atrair votos, mas também criar um movimento social em torno de sua candidatura (Bernardo, 2024).

SOBRE VENÂNCIO MONDLANE

Venâncio António Bila Mondlane, moçambicano, nasceu em Lichinga, na província de Niassa a 17 de Janeiro de 1974, oriundo de uma família que valorizava a educação e o apoio social. Desde jovem, demonstrou interesse em questões sociais e políticas, o que o levou a buscar formações académicas em áreas relacionadas ao desenvolvimento e à justiça social. Sua educação lhe proporcionou uma base sólida para entender as complexidades dos desafios enfrentados por Moçambique (Mazula, 2000; Lalá & Ostheimer, 2003).

Bernardo (2024) acrescenta que Mondlane é político, antigo membro dos partidos Movimento Democrático de Moçambique (MDM) e Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). O autor acrescenta ainda que Mondlane é formado em Engenharia Florestal pela Universidade Eduardo Mondlane e bancário de profissão, não obstante ser conhecido publicamente como político, uma vez ser deputado da Assembleia da República desde 2015.

Venâncio Mondlane é uma figura proeminente na política moçambicana contemporânea, reconhecido por sua abordagem centrada em direitos humanos, inclusão social e desenvolvimento sustentável. Segundo Neto (2025), sua carreira é marcada por atuações significativas em diversas áreas do serviço público e da sociedade civil. Antes de se lançar como candidato presidencial, Mondlane foi um defensor activo dos direitos humanos e da justiça social, conquistando uma imagem de integridade e comprometimento com as causas populares.

Sua formação académica e experiência em organizações não-governamentais solidificaram seu respeito entre os jovens e nas comunidades marginalizadas. Em 2015, Mondlane também se tornou pastor cristão pentecostal da Igreja Ministério Divina Esperança em Maputo, conforme destacado por Siteo (2023). Essa combinação de experiências e valores

o posiciona como uma liderança inspiradora e comprometida com a transformação social em Moçambique.

Trajectória Profissional

Antes de entrar na política formal, Venâncio Mondlane atuou em diversas organizações não-governamentais, onde se destacou na defesa dos direitos humanos e na promoção da justiça social. Sua experiência em advocacia e mobilização comunitária o ajudou a construir uma rede de contactos e a ganhar visibilidade entre os cidadãos que clamavam por mudança. Essa actuação foi fundamental para moldar sua visão política e suas prioridades (Bernardo, 2024).

Na visão de Siteo (2023) e Neto (2025) entre 2000 a 2002, atuou como especializado em elaboração e implementação de normas internacionais para certificação de produtos florestais e outros produtos de importação e exportação a grande escala nos portos e aeroportos na multinacional de origem suíça, a Société Générale de Surveillance (SGG). E em 2002, foi técnico sénior no grupo Millennium BIM, especializado em análise económico-financeira de grandes empresas para operações de crédito, factoring, leasing e grandes investimentos; gestor corporativo de grandes empresas; técnico sénior para elaboração de normas e procedimentos bancários.

Trajectória Política

Venâncio Mondlane iniciou o seu percurso político em 2013, destacando-se na esfera pública pelas suas abordagens como comentador-residente de vários programas televisivos e radiofónicos, com ênfase para “Especial Eleições” e “Pontos de Vista” da STV; “21.ª Hora Informação” e “A Hora da Verdade” da TIM; “A voz do Povo” e “O Grande Debate (rádio)” da TV Miramar (Moçambique); “Mais Jovem” da TVM; e comentador político da RDP África (Neto, 2025).

Bernardo (2024) sublinha que durante quase o mesmo período, foi colunista de várias publicações literário-culturais, com realce para a maior revista literária do país, a “Lua Nova” da Associação dos Escritores Moçambicanos; o “Universitário” da UEM; “Proler” do Fundo Bibliográfico de Língua Portuguesa; e a separata “Cultural” do Jornal Notícias. Também foi colunista de vários semanários nacionais, com destaque para o “Savana” e “Canal de Moçambique”.

Carolina (2005), acrescenta que ainda ao nível cívico-cultural, foi, em 2013, o único jovem da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa selecionado para o Programa International de liderança (Leadership Program - IVLP) da iniciativa do então Presidente americano Barack Obama e coordenado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América.

Venâncio Mondlane foi cofundador do Movimento Democrático de Moçambique (MDM) e, nas eleições autárquicas de 2013, foi candidato à Presidência do Conselho Municipal da Cidade de Maputo. Nessa eleição, o MDM alcançou, pela primeira vez na história, 42% dos assentos, uma conquista significativa para a oposição. Como resultado, Mondlane tornou-se Chefe da Bancada do MDM na Assembleia Municipal de Maputo entre 2014 e 2015. No

mesmo ano, foi eleito deputado na Assembleia da República pelo MDM, assumindo a função de relator da bancada (Neto, 2025).

Segundo Neto (2025), posteriormente, Mondlane transferiu-se para o partido RENAMO, o maior partido da oposição em Moçambique. Em 2019, ele passou a ser assessor particular do Presidente da RENAMO para Assuntos Políticos e Mandatário Nacional do partido, consolidando sua influência na política moçambicana. No ano seguinte, foi eleito deputado na Assembleia da República pelo partido RENAMO para IX Legislatura, assumindo as funções de relator da bancada. Participou nas eleições autárquicas de 2023 pela RENAMO, para a cidade de Maputo. Durante essas eleições, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) foi inicialmente declarada vencedora em Maputo com 58,78% dos votos, enquanto a RENAMO obteve 33,59% e o MDM 6,8%. Neto (2025), acrescenta que Mondlane e a RENAMO contestaram esses resultados, alegando fraude eleitoral e irregularidades, e reivindicaram a vitória com base em suas contagens paralelas que indicavam 55% dos votos para a RENAMO.

A insatisfação com a condução do processo eleitoral e a subsequente disputa interna na RENAMO levaram Mondlane a fundar seu próprio partido político, o Coligação Aliança Democrática (CAD), após não ser aceito como candidato à presidência da RENAMO alegadamente por não possuir os 15 anos de experiência exigidos para concorrer ao cargo de presidente da RENAMO (Bernardo, 2024).

Neto (2025) aponta que Venâncio Mondlane concorreu às eleições de 9 de Outubro de 2024, com a candidatura suportada pelo partido PODEMOS, do qual foi igualmente cofundador. PODEMOS emerge como um partido progressista, comprometido com a transparência, o desenvolvimento sustentável e a inclusão social. Venâncio Mondlane destaca-se entre os concorrentes com uma plataforma centrada em direitos humanos, desenvolvimento económico e combate à corrupção. Sua campanha enfatizou a importância de ouvir a voz dos cidadãos e de implementar políticas que realmente atendam às suas necessidades. Apesar de não ter vencido, sua candidatura mobilizou um número significativo de eleitores, especialmente entre os jovens.

O PARTIDO PODEMOS

A DW (2024a; 2024b), refere que o Partido Otimista pelo Desenvolvimento de Moçambique, abreviado como PODEMOS, é um partido político moçambicano de ideologia socialista democrática reconhecido em 7 de Maio de 2019 por um sector da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) no poder, dissidente da liderança do Presidente Filipe Nyusi.

O PODEMOS foi fundado em 2018 quando o tribunal eleitoral rejeitou a candidatura independente de Samora Machel Jr., filho de Samora Machel, o primeiro presidente de Moçambique, para Presidente do Conselho Municipal de Maputo nas eleições municipais de 2018. Muitos membros da Associação Juvenil para o Desenvolvimento de Moçambique (AJUDEM), um grupo político interno da FRELIMO que apoiava Machel, participaram na fundação do PODEMOS em Maio de 2019. Apesar disso, tanto Machel quanto o partido negaram qualquer relação mútua. O partido finalmente obteve registo legal uma semana após o anúncio da sua fundação, em 14 de Maio do mesmo ano (Terenciano, 2020).

Durante a segunda quinzena de Maio e a primeira quinzena de Junho, o partido começou a conectar assinaturas para poder apresentar candidatos nas eleições gerais de 2019. Menos de um mês após sua fundação, em 11 de Junho de 2019, o PODEMOS anunciou Hélder Mendonça, um músico pouco conhecido, como seu candidato presidencial, entretanto posteriormente e por meio de um acordo foi anunciado Venâncio Mondlane como seu candidato presidencial (DW, 2023).

A visão do PODEMOS é construir um Moçambique mais justo, inclusivo e democrático, onde todos os cidadãos tenham acesso a oportunidades e possam participar ativamente na vida política e social. O partido aspira a um país onde a transparência, a responsabilidade e a justiça social sejam pilares fundamentais da governação (Integrity-Moçambique, 2024). O PODEMOS busca mobilizar a sociedade civil moçambicana e engajar os cidadãos na luta por um futuro melhor, reafirmando seu compromisso com a mudança e a justiça social. Entre os objectivos do PODEMOS incluem: o aumento do investimento em educação, com foco na formação técnica e profissional; o melhoramento dos serviços de saúde, assegurando que sejam acessíveis a todos os cidadãos, independentemente de sua condição económica; a criação de políticas que incentivem a criação de empregos e o apoio a pequenas e médias empresas; a promoção do trabalho para reduzir as desigualdades sociais e promover a inclusão de grupos marginalizados e a implementação de um sistema de justiça eficaz e acessível, garantindo a segurança dos cidadãos (DW, 2023).

Entre as principais metas do PODEMOS se destacam a promoção da participação do cidadão e garantia de eleições livres e justas; implementações políticas rigorosas para combater a corrupção em todos os níveis do governo; o crescimento económico que respeite o meio-ambiente e promova a inclusão social e finalmente a garantia que todos os cidadãos tenham acesso a direitos fundamentais, incluindo educação, saúde e segurança, que segundo Simango (1999) e The Carter Center (2005) são elementos pilares da Constituição de Moçambique.

Propostas de Venâncio Mondlane nas eleições de 9 de Outubro de 2024

Venâncio Mondlane nas eleições de 9 de Outubro de 2024, propõe políticas que incentivem o empreendedorismo local e a geração de empregos, especialmente para jovens que representam a maioria da população. O candidato, para além de defender a diversificação da economia moçambicana, reduzindo a dependência de recursos naturais, enfatiza a necessidade de melhorar a qualidade da educação e do sistema de saúde, priorizando o acesso universal e a inclusão (Brito, 2010 e DW, 2024a).

AFRIMAP (2009) e Siteo (2023), ressaltam que Venâncio Mondlane promete um governo transparente, com mecanismos para combater a corrupção e garantir a prestação de contas, acreditando que a confiança nas instituições é fundamental para o fortalecimento da democracia. A defesa dos direitos humanos, incluindo os direitos das mulheres e das minorias, é uma prioridade na sua plataforma. Venâncio Mondlane busca um país mais inclusivo, onde todos tenham voz e representação.

Outras propostas apresentadas no cenário eleitoral de Outubro de 2024

A candidatura de Venâncio Mondlane e o crescimento do PODEMOS representam uma mudança no panorama político de Moçambique. A proposta de um governo mais inclusivo e transparente ressoa com muitos eleitores que se sentem marginalizados. A capacidade de

Mondlane de mobilizar a juventude e as comunidades rurais foi um factor decisivo nas eleições (DW, 2024a).

Terenciano (2020), acrescenta que Venâncio Mondlane e o partido PODEMOS focavam-se em políticas que estimulam o empreendedorismo e a criação de empregos, especialmente para os jovens. O compromisso da luta contra a corrupção e a promoção de uma administração pública mais transparente; o aumento do investimento em educação, com ênfase na formação técnica e profissional; a melhoria nos serviços de saúde, com acesso universal e gratuito, o fortalecimento do sistema de saúde pública; a melhoria da segurança pública e redução da criminalidade com maior destaque para o terrorismo, raptos e assaltos estavam entre as principais propostas.

De acordo com DW (2024b) o partido FRELIMO (partido no poder) e o seu candidato Daniel Francisco Chapo tinham as suas propostas centradas no desenvolvimento de grandes projectos de infra-estrutura e parcerias com investidores estrangeiros, a promoção de programas de saúde e educação, mas com críticas sobre a eficácia e a acessibilidade.

O partido RENAMO (principal partido da oposição) e o seu candidato Ossufo Momade enfatizavam a descentralização do poder e a necessidade de reformas políticas mais profundas, propondo políticas para melhorar a situação rural e agrícola, abordando a pobreza. MDM (Movimento Democrático de Moçambique) e o seu candidato Lutero Simango e os demais partidos da oposição tinham o seu foco na promoção dos direitos civis e políticos, além de um forte compromisso com a democracia, um desenvolvimento das comunidades locais e a participação cidadão (Lalá & Ostheimer, 2003; IESE, 2010 e DW, 2024b).

A escolha do eleitor dependeria de quais propostas ressoam mais com suas preocupações e expectativas para o futuro do país, veja na tabela 1 abaixo. Uma análise comparativa das propostas dos candidatos as eleições presidenciais e partidárias de Outubro de 2024 em Moçambique (DW, 2024b).

Tabela 1. Comparação das Propostas para as Eleições de 9 de Outubro de 2024.

Candidato	Propostas Príncipeais	Foco
Venâncio Mondlane (PODEMOS)	- Desenvolvimento Económico: Foco em empreendedorismo local e criação de empregos.- Educação e Saúde: Acesso universal à educação e saúde de qualidade.- Transparência e Combate à Corrupção: Compromisso forte com a transparência governamental.- Direitos Humanos e Inclusão Social: Priorização dos direitos das minorias e inclusão social.	- Enfoque forte em sustentabilidade e inclusão social.- Mensagens voltadas para a juventude e comunidades marginalizadas.
Filipe Nyusi (FRELIMO)	- Crescimento Económico: Promoção de grandes projetos de infraestrutura e investimento estrangeiro.- Saúde e Educação: Melhoria do acesso a serviços básicos, mas criticado pela implementação.- Governança: Ênfase na estabilidade, mas enfrenta críticas sobre corrupção.	- Foco em estabilidade e continuidade, mas com desafios em transparência e combate à corrupção.
Ossufo Momade (RENAMO)	- Descentralização: Maior autonomia para governos locais.- Desenvolvimento Económico: Enfoque em empreendedorismo e atração de ajuda internacional.- Direitos Humanos: Foco em reconciliação e direitos das populações afetadas pela guerra civil.	- Propostas voltadas para a autonomia local e a história de conflitos, mas falta detalhamento em planos.

Candidato	Propostas Príncipeais	Foco
Outros Candidatos Emergentes	- Foco em Juventude: Vários candidatos promovem a capacitação e inclusão da juventude.- Sustentabilidade Ambiental: Algumas propostas incluem a proteção ambiental como prioridade.- Combate à Corrupção: Consenso crescente sobre a necessidade de medidas anticorrupção.	- Propostas inovadoras e centradas nas necessidades da população jovem, destacando-se em questões ambientais.

Fonte: Center, The Carter (2005); Terenciano (2020) e DW (2023, 2024a, 2024b).

RESULTADOS DA CAMPANHA

A campanha eleitoral de Outubro de 2024 em Moçambique foi marcada por um ambiente político intenso, com os candidatos e suas propostas a refletirem as preocupações da população. A participação do eleitorado foi significativa, com uma forte mobilização em todo o país. A adesão dos jovens e a participação das comunidades rurais foram notáveis, evidenciando um crescente interesse pela política e uma demanda por mudanças (DW, 2023).

Bernardo (2024), acrescenta que Venâncio Mondlane, candidato do PODEMOS, conseguiu consolidar uma base de apoio considerável, especialmente entre os eleitores que buscam uma alternativa às políticas tradicionais. Sua mensagem de inclusão e desenvolvimento sustentável ressoou positivamente, embora tenha enfrentado forte concorrência dos candidatos da FRELIMO e RENAMO.

Os resultados preliminares indicaram uma vitória para o candidato da FRELIMO, mantendo a presidência, mas com uma diminuição significativa da sua margem de vitória em relação a eleições anteriores. O PODEMOS, liderado por Mondlane, obteve uma representação notável no parlamento, sinalizando um fortalecimento da oposição e uma renovação no cenário político (Neto, 2025).

Reação popular aos resultados

Os resultados geraram relações mistas entre os eleitores. Enquanto os apoiantes da FRELIMO celebraram a continuidade no governo, muitos eleitores insatisfeitos expressaram suas preocupações sobre a falta de mudança e a necessidade de reformas profundas. Neto (2025) aponta que a ascensão do PODEMOS foi vista como um sinal de que a população deseja novas abordagens e soluções para os desafios enfrentados. Os resultados da campanha de 2024 também destacaram os desafios que o novo governo enfrentará, incluindo a necessidade de abordar questões como a corrupção, o desemprego e a melhoria dos serviços públicos. A capacidade de diálogo entre as diferentes forças políticas será crucial para garantir a estabilidade e o progresso no país (DW, 2025a).

Desta forma, a campanha de Outubro de 2024 em Moçambique não somente refletiu as aspirações da população, como também estabeleceu bases para um novo capítulo na política moçambicana, com um potencial aumento da participação cívica e um clamor por mudanças significativas.

Situação pós-eleitoral

DW (2025b) sublinha que a situação pós-eleitoral em Moçambique, após as eleições de Outubro de 2024, revelou um cenário complexo e multifacetado, marcado por desafios políticos, sociais e económicos. Após a reeleição do candidato da FRELIMO, houve um processo de formação de governo que envolveu negociações e alianças estratégicas. Siteo (2025) aponta que a FRELIMO, apesar de ter perdido parte de sua base de apoio, buscou consolidar sua posição por meio de coligações com partidos menores, visando garantir estabilidade e a governação.

Bernardo (2024) afirma que o partido PODEMOS, liderado por Venâncio Mondlane, obteve um desempenho significativo, consolidando sua presença no parlamento. A oposição expressou sua insatisfação com os resultados, organizando manifestações pacíficas para reivindicar uma maior transparência no processo eleitoral e a necessidade de reformas políticas. A capacidade do PODEMOS de se posicionar como uma voz forte e unificada será crucial para sua relevância futura.

A situação económica do país continuou a ser uma preocupação central. A inflação, o desemprego e a pobreza persistiram como desafios críticos. O novo governo enfrentou pressão para implementar políticas que promovam o crescimento económico e melhorem as condições de vida da população (Integrity-Moçambique, 2024). A resposta a essas questões seria vital para a estabilidade social. Uma vez que, para DW (2025b) as tensões políticas entre a FRELIMO e a oposição permaneceram elevadas, com acusações mútuas sobre irregularidades eleitorais e falta de legitimidade. A polarização política exigiu um esforço para promover o diálogo e a reconciliação, a fim de evitar a escalada de conflitos e garantir um ambiente político mais saudável.

Foi nesse contexto que no dia em 5 de Março o Presidente Daniel Chapo assina um acordo com os partidos: Povo Otimista para o Desenvolvimento de Moçambique (PODEMOS), líder da oposição; a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO); e o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) parlamentares para por fim a crise política e promover um debate inclusivo para o alcance da estabilidade política, económica e social. No entanto, este encontro ocorreu sem a presença do segundo candidato mais votado Venâncio Mondlane, por não estar vinculado a nenhum partido político (DW, 2024a).

No entanto, um encontro entre Daniel Chapo e Venâncio Mondlane, foi realizado em 23 de Março e impulsionou efectivamente o processo de diálogo, assumindo o compromisso de cessar a violência no país. A população expressou um desejo crescente por mudanças significativas, com expectativas em relação a nova postura governamental. Questões como a luta contra a corrupção, a melhoria dos serviços públicos e a inclusão social continuam no centro das demandas populares.

A capacidade do governo de atender a essas expectativas será fundamental para restaurar a confiança pública e a legitimidade. A situação pós-eleitoral em Moçambique apresenta um cenário de incertezas, mas também de oportunidades. A continuidade das reformas políticas e económicas, a promoção do diálogo entre as partes e a necessidade de atender às aspirações da população serão essenciais para o desenvolvimento do país. O futuro político de Moçambique dependerá da capacidade de seus líderes em navegar por esses desafios e construir um ambiente mais coeso e participativo (Neto, 2025).

CONCLUSÃO

A análise das estratégias de campanha e dos desafios políticos enfrentados por Venâncio Mondlane e pelo partido PODEMOS revela *insights* significativos sobre o cenário político em Moçambique e suas implicações para a mudança social. O ambiente político actual do país é complexo e dinâmico, marcado por tensões entre partidos e um crescente descontentamento popular. As necessidades da população são diversas e abrangem não somente oportunidades económicas, mas também direitos humanos fundamentais. Nesse contexto, a busca por alternativas políticas, como as propostas de Mondlane e do PODEMOS, reflete uma aspiração colectiva por mudança e pela construção de um futuro mais justo e inclusivo.

Mondlane de forma exceccionalmente agregou as teorias a Teoria da Comunicação Política com o uso adequado do média, a Teoria Racional do Voto que o possibilitou trazer ao eleitorado aquilo que eram os seus anseios e a Teoria da Identidade Social que foi fundamental pois os eleitores se identificaram com a sua imagem, uma inovação estratégica que o evidenciou.

A inovação nas estratégias de campanha de Venâncio Mondlane se destacou pela adopção de uma abordagem centrada na participação do cidadão e na inclusão social. As tácticas utilizadas foram eficazes em mobilizar um eleitorado jovem, evidenciando uma necessidade crescente de renovação política em Moçambique. Isso demonstra que a inovação nas práticas de campanha pode ser um factor crucial para a resiliência e relevância de novos partidos em um contexto tão desafiador.

Além disso, Venâncio Mondlane se destaca no cenário eleitoral com uma plataforma que visa atender às urgentíssimas demandas da sociedade moçambicana. Sua abordagem, que enfatiza a inclusão, a transparência e o desenvolvimento sustentável, pode representar um caminho promissor para o país. A comparação com outros candidatos não revela somente diferenças em suas propostas, mas também põe em evidência as expectativas e os desafios que Moçambique enfrenta em sua busca por um futuro melhor. A capacidade de Mondlane de mobilizar apoio e implementar suas ideias será crucial para moldar o futuro político do país.

O histórico político de Venâncio Mondlane exemplifica seu compromisso com a mudança e a justiça social. Desde suas raízes na sociedade civil até sua liderança no PODEMOS, ele tem trabalhado incansavelmente para construir um futuro mais justo e inclusivo. Sua trajectória reflete as lutas e aspirações de muitos moçambicanos que desejam uma representação política mais autêntica e eficaz. À medida que continua sua jornada política, o impacto de suas acções e ideais permanece relevante no contexto da política moçambicana, sendo essencial que os líderes abordem questões actuais para garantir o desenvolvimento sustentável do país.

Entretanto, os desafios estruturais e institucionais não podem ser ignorados. Apesar das estratégias bem-sucedidas, Mondlane e o PODEMOS enfrentaram obstáculos significativos, como a resistência de partidos estabelecidos e a escassez de recursos. Esses desafios ressaltam a complexidade do ambiente político moçambicano, onde as dinâmicas de poder e a desconfiança nas instituições podem dificultar a ascensão de novos actores políticos.

No que diz respeito ao impacto na mudança social, as perspectivas associadas à candidatura de Mondlane enfatizam a importância de um discurso político que ressoe com as

aspirações da população. A busca por justiça social, transparência e responsabilidade política se revelou central para a construção de uma nova agenda política em Moçambique. A análise sugere que a capacidade de um partido de se conectar com as preocupações do eleitorado é fundamental para provocar mudanças duradouras e significativas.

Este estudo não somente contribui para a compreensão das dinâmicas políticas actuais em Moçambique, mas também fornece um modelo para futuras campanhas políticas. A experiência do PODEMOS e de Mondlane pode servir como referência para outros movimentos que buscam desafiar o *status quo* e promover uma participação democrática mais ampla.

A análise das estratégias de campanha e dos desafios políticos de Venâncio Mondlane e do PODEMOS oferecem uma contribuição valiosa para o debate sobre a transformação política em Moçambique. As lições apreendidas a partir deste estudo são essenciais para compreender as possibilidades e os limites da mudança social em um contexto onde a política continua a evoluir. Assim, este trabalho não só enriquece a literatura académica, mas também oferece insights práticos para aqueles envolvidos na arena política moçambicana, incentivando um diálogo contínuo sobre o futuro da democracia em Moçambique.

REFERÊNCIAS

AFRIMAP (African Governance Monitoring and Advocacy Project). *Moçambique: democracia e participação política*. África do Sul, 2009.

BERNARDO, Sérgio. Venâncio Mondlane admite avançar para corrida às presidenciais. *Rádio Moçambique*, 2024. Disponível em: <https://www.rm.co.mz/venancio-mondlane-admite-avancar-para-corrida-as-presidenciais/>. Acesso em: 03 jan. 2026.

BRITO, Luís de. Sistema eleitoral: uma dimensão crítica da representação política. *Deutsche Welle (DW)*, 2010. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mais-integridade-renamo-venceu-em-maputo-e-matola/a-67179269>. Acesso em: 23 mar. 2025.

CAROLINA, Da Silva Carolina. *As eleições e a democracia moçambicana*. 2005.

COHEN, Bernard Cecil. *The press and foreign policy*. 1. ed. Princeton: Princeton University Press, 1963.

DEUTSCHE WELLE (DW). *Mais Integridade: RENAMO venceu em Maputo e Matola*, 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mais-integridade-renamo-venceu-em-maputo-e-matola/a-67179269>. Acesso em: 29 mar. 2025.

DEUTSCHE WELLE (DW). Mondlane entrega candidatura para “nova era” na Presidência, 2024a. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mondlane-entrega-candidatura-para-nova-era-na-presidencia/a-69294953>. Acesso em: 29 mar. 2025.

DEUTSCHE WELLE (DW). Mondlane excluído dos candidatos à presidência da RENAMO, 2024b. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mondlane-excluído-dos-candidatos-a-presidencia-da-renamo/a-69080623>. Acesso em: 29 mar. 2025.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. 1. ed. New York: Harper & Row, 1957.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS (IESE). *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, 2010.

INTEGRITY MAGAZINE MOÇAMBIQUE. Venâncio Mondlane submete sua candidatura para o cargo de Presidente da República, 2024. Disponível em: <https://integritymagazine.co.mz/arquivos/27420>. Acesso em: 24 jun. 2025.

LALÁ, António & OSTHEIMER, Andreas E. *Transição e consolidação democrática em África*. Maputo, 2003.

MAZULA, Boaventura Afonso. *Construção da democracia em África: o caso de Moçambique*. Maputo, 2000.

MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*, de 1 de dezembro de 1990. Boletim da República, Série I, n. 1.

MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*, de 20 de setembro de 1996. Boletim da República, Série I, n. 28.

MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*, de 22 de janeiro de 2019. Boletim da República, Série I, n. 3.

MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*, de 30 de janeiro de 2004. Boletim da República, Série I, n. 4.

NETO, Dulce. Moçambique, Quem é Venâncio Mondlane: herói ou “irresponsável”? *Observador*. Disponível em: <https://observador.pt/especiais/mocambique-quem-e-venancio-mondlane-heroi-ou-irresponsavel/>. Acesso em: 31 mar. 2025.

NGOVENE, Domingos. *Multipartidarismo e eleições em Moçambique*. 2022.

NUVUNGA, Adriano. *Multiparty democracy in Mozambique: strengths, weaknesses and challenges*. Johannesburg: EISA, 2005. (Research Report n. 04).

SIMANGO, Albino. *Introdução à Constituição Moçambicana*. Lisboa, 1999.

SITOE, Dalton. Notas biográficas de Venâncio Mondlane. Disponível em: <https://biografia.co.mz/?p=2376>. Acesso em: 23 maio. 2025.

SITOE, Wagner Alexandre. De uma educação em coma a um país que caminha sem bússola: reflexões críticas sobre o Estado e a sociedade em Moçambique. *Espaço Público: Revista de Políticas Públicas da UFPE*, v. 10, 2025. ISSN 2595-5535.

TAJFEL, Henri. *Social identity and intergroup relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

TERENCIANO, Fábio. *Democracia eleitoral e o papel dos partidos políticos na estruturação do voto: o caso de Moçambique (1994–2014)*. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

THE CARTER CENTER. *Observação das eleições de Moçambique 2004*. Maputo, 2005.



O IMPACTO DOS ESPAÇOS VERDES NA QUALIDADE DE VIDA

CASO DE ESTUDO: CIDADE DE TORRES VEDRAS*

Claudia Maria dos Santos Gigante
claudiagigante2@gmail.com

* Artigo publicado originalmente na edição de 2026 desta Revista, volume 11, número 1.

Link: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/269640>

Resumo

O artigo analisa o impacto dos Espaços Verdes Urbanos (EVU) na qualidade de vida das pessoas nas cidades, com base num estudo de caso em Torres Vedras. Através de metodologias qualitativa e quantitativa — incluindo a Escala de Recuperação Psicológica Percebida (PRS-11), observação direta e inquéritos — foram avaliados três EVU: Parque da Várzea, Parque do Choupal e Jardim da Graça. Os resultados demonstram que estes espaços contribuem significativamente para o bem-estar físico e psicológico dos utilizadores, promovendo relaxamento, interação social e atividade física. Apesar de limitações como a escassez de casas de banho e bebedouros, os EVU destacam-se pela sua boa manutenção, acessibilidade e função social. O estudo evidencia a importância dos EVU para todas as faixas etárias e reforça o papel dos arquitetos paisagistas no planeamento urbano sustentável. Conclui-se que os EVU são cruciais para a coesão social, saúde pública e promoção de cidades mais inclusivas, alinhando-se com os Objetivos da Agenda 2030.

Palavras-chave: Arquitetura paisagista, Planeamento urbano, Jardins e parques, Saúde e bem-estar, Torres Vedras.

THE IMPACT OF GREEN SPACES ON QUALITY OF LIFE CASE STUDY: CITY OF TORRES VEDRAS

Abstract

The article examines the impact of Urban Green Spaces (UGS) on quality of life of the people in the cities through a case study in Torres Vedras. Using both qualitative and quantitative methods — including the Perceived Restorativeness Scale (PRS-11), direct observation, and surveys — three UGS were evaluated: Várzea Park, Choupal Park, and Graça Garden. The results show that these spaces significantly contribute to users' physical and psychological well-being, promoting relaxation, social interaction, and physical activity. Despite limitations such as a lack of restrooms and drinking fountains, the UGS stand out for their good maintenance, accessibility, and social function. The study emphasizes the relevance of UGS across age groups and highlights the crucial role of landscape architects in sustainable urban planning. It concludes that UGS are vital for social cohesion, public health, and the development of more inclusive cities, in line with the UN 2030 Agenda Goals.

Keywords: Landscape Architecture, Urban Planning, Gardens and Parks, Health and Well-being, Torres Vedras.

L'IMPACT DES ESPACES VERTS SUR LA QUALITÉ DE VIE ÉTUDE DE CAS : VILLE DE TORRES VEDRAS

Résumé

Cet article explore l'impact des Espaces Verts Urbains (EVU) sur la qualité de vie des personnes en ville, à partir d'une étude de cas menée à Torres Vedras. À l'aide de méthodes qualitatives et quantitatives — incluant l'Échelle de Restauration Psychologique Perçue (PRS-11), l'observation directe et des enquêtes — trois EVU ont été évalués : le Parc de la Várzea, le Parc du Choupal et le Jardin da Graça. Les résultats montrent que ces espaces contribuent significativement au bien-être physique et psychologique des utilisateurs, en favorisant la détente, l'interaction sociale et l'activité physique. Malgré certaines limites comme l'absence de toilettes et de fontaines à eau, les EVU se distinguent par leur bon entretien, leur accessibilité et leur rôle social. L'étude souligne leur importance pour toutes les tranches d'âge et met en avant le rôle essentiel des architectes paysagistes dans la planification urbaine durable. En conclusion, les EVU sont essentiels à la cohésion sociale, à la santé publique et à la promotion de villes plus inclusives, conformément aux objectifs de l'Agenda 2030.

Mots-clés: Architecture Paysagère, Aménagement Urbain, Jardins et Parcs, Santé et Bien-être, Torres Vedras.

1 Introdução

Os espaços verdes das cidades têm muitos papéis no dia a dia das pessoas. Esses espaços permitem fazer exercícios, descansar, se divertir e ainda ajudam quem quer ficar mais perto da natureza. Cada vez mais pessoas percebem como esses espaços são importantes para a saúde de todos. Os pesquisadores desses lugares vão além de mostrar os benefícios para cada um; eles explicam também como esses espaços ajudam a manter o equilíbrio na natureza, contribuem para enfrentar as mudanças do clima e trazem mais diversidade de vida.

A maioria dos espaços públicos nas cidades não foi pensada para cuidar da saúde das pessoas. Mesmo assim, os EVU podem ajudar muito nisso. Quando as cidades crescem, os espaços verdes geralmente diminuem. Os espaços verdes só se mantêm grandes quando alguém se esforça para cuidar e procura jeitos de aumentar as áreas verdes. Diversos estudos demonstram que a proximidade e o acesso a EVU estão associados a benefícios para a saúde, incluindo melhor autoavaliação da saúde, menor stresse, maior resiliência e satisfação com a vida. Esses efeitos têm um impacto importante em comunidades mais carentes, pois quando essas comunidades têm acesso a áreas com mais verde, a saúde de quem mora ali pode melhorar muito.

Neste contexto, a dissertação “Importância dos Jardins e Parques no Bem-estar das Populações - Estudo de Caso: Cidade de Torres Vedras” (Gigante, 2021) teve como propósito analisar o papel dos EVU no bem-estar e na saúde da população, com base em estudos existentes e num estudo de caso. O estudo quis entender como são os espaços verdes, saber por que as pessoas vão até esses lugares, ver como os espaços verdes ajudam no bem-estar das pessoas e sugerir formas de deixar esses espaços ainda mais importantes para a saúde das cidades.

A metodologia adotada baseou-se num estudo de caso, com observação direta e aplicação de questionários aos utilizadores dos EVU. O estudo dos dados procurou entender como esses espaços conseguem melhorar a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas que moram nesses lugares. O estudo também quis mostrar de que jeito os dados podem ajudar a criar políticas urbanas mais eficientes e sustentáveis.

Antes de se apresentarem as conclusões, expõe-se o enquadramento teórico sobre os EVU, o estudo de caso e os resultados obtidos. No final, estão as conclusões, algumas ideias de intervenção, as limitações deste trabalho e também algumas sugestões para pesquisas futuras.

Este artigo fala sobre esses temas para ajudar quem quer entender e melhorar as cidades, deixando os lugares mais saudáveis e para todo mundo. O texto mostra ainda como os EVU são importantes nessa história. Esse tema é importante porque mostra que precisamos fazer alguma coisa para resolver os problemas causados pela urbanização. Uma maneira de ajudar é apostar em cidades e comunidades que sejam sustentáveis, como diz a Agenda 2030 das Nações Unidas.

2 Posicionamento conceptual

No estudo “Importância dos Jardins e Parques no Bem-estar das Populações – Estudo de Caso: Cidade de Torres Vedras” (Gigante, 2021), o autor fala sobre três assuntos principais: os espaços verdes nas cidades, como esses espaços ajudam na saúde das pessoas e o papel do arquiteto paisagista. Esses elementos se relacionam entre si. É importante entender o papel de cada um e como eles se conectam para criar EVU que ajudem a melhorar a saúde e a qualidade de vida nas cidades.

2.1 Espaços Verdes Urbanos

O conceito de EVU está ligado à forma como a paisagem das cidades muda. O valor e a forma do EVU vão mudando conforme as ideias e os planos urbanos vão se transformando com o tempo. Desde os séculos XVII e XVIII na Europa, com jardins e parques reais, até ao século XIX, quando deixaram de ser exclusivos das elites para se tornarem essenciais à qualidade ambiental das cidades populosas (Salgueiro, 2005). O Central Park fica em Nova Iorque e foi criado no final do século XIX por Fredrick Law Olmsted. O Central Park marcou um momento importante para a ideia dos EVU como espaços acessíveis para todos, segundo Magalhães (1992) e Fábos (2004).

No século XIX, as pessoas passaram a olhar mais para esse conceito. Naquela época, ele deixou de ser apenas uma questão de beleza e também ganhou importância nos cuidados com o meio ambiente e com a saúde nas cidades que estavam ficando mais industriais (Jim, 2004). Modelos como a Cidade Jardim de Ebenezer Howard emergiram na Europa, procurando reintegrar a natureza na cidade (Magalhães, 1992). No século XX, novas ideias de urbanismo começaram a priorizar a separação do tráfego das áreas residenciais por meio de áreas verdes (Portas et al., 1992). Depois, o desenvolvimento sustentável começou a orientar os projetos urbanos e mostrou como a natureza se conecta com a cidade (Jom e Chen, 2003).

Com o passar do tempo, os conceitos de EVU foram mudando e, por isso, surgiram tipos diferentes (Lima et al., 1994). Segundo Fadigas (1993), os EVU são áreas abertas que podem ter vegetação organizada ou não. O principal objetivo é proteger o meio ambiente e também servir como espaço de lazer. Essas atividades ajudam as pessoas a se divertir, a fazer amigos e a relaxar. Elas também fazem bem para o corpo e para a cabeça, além de melhorarem o bem-estar (Mascaró, 2005). Cavalheiro et al. (1999) afirmam que a vegetação é o elemento central dos EVU, com três funções principais: ambiental, estética e de lazer.

Hoje em dia, muitas pessoas chamam de espaço verde um local público, onde todos podem entrar e que tem bastante plantas e árvores (Schipperijin et al., 2010). Fadigas (1993) destaca como ela é importante para o bem-estar e diz que ela deve fazer parte dos centros urbanos. Para classificar os EVU, as pessoas analisam o tamanho, que pode ir de espaços pequenos até grandes, cada um com suas próprias características (Silva, 2012). Estas incluem "pulmões de oxigênio", corredores verdes, parques urbanos, jardins, pequenos espaços verdes e praças arborizadas, proporcionando experiências distintas aos utilizadores. O mais importante não é o tipo, mas sim que atendam às necessidades das pessoas e que fique claro por que as pessoas usam (Costa & Colesanti, 2011). Em Portugal, os EVU ligados à habitação integram a "estrutura verde secundária", enquanto os maiores, nos centros urbanos, formam a "estrutura verde principal" (DGOT, 1992).

2.2 Benefícios do Espaços Verdes Urbanos para a Saúde

As áreas verdes fazem muita diferença para a vida de quem mora na cidade. As áreas verdes deixam a saúde melhor e também ajudam quem vive em lugares cheios de gente e poluição a se sentir bem. Com a crescente urbanização, tornam-se ainda mais essenciais, ao proporcionarem lazer, saúde, relaxamento e beleza. O contacto com a natureza promove comportamentos saudáveis, físicos e mentais, favorecendo também encontros sociais que reforçam relações interpessoais e melhoram o humor (Public Health England, 2020). Para as crianças e os jovens, esses lugares ajudam no crescimento do corpo e da mente. Também fazem com que o rendimento melhore quando eles fazem atividades ao ar livre.

Há diversas opções de EVU, como parques, jardins, campos verdes, passadiços e pequenas florestas integradas ao meio urbano. Diversos estudos comprovam que esses

ambientes protegem a saúde de várias formas, incluindo no tratamento de doenças e na promoção do bem-estar (James et al.,2015). Segundo Hartig et al. (Em 2014, já havia muitas pesquisas científicas provando que ficar em contato com a natureza faz bem. Isso aparecia tanto nos testes feitos em laboratório quanto em estudos com bastante gente. Mas a maior parte dessas evidências fala mais sobre efeitos no meio do caminho, como o quanto a pessoa faz de atividade física, como as pessoas se relacionam e as mudanças no corpo e nas emoções, do que sobre sinais claros de doença ou risco de morte.

Fatores como qualidade do ar, prática de atividade física, laços sociais e menos stresse se relacionam diretamente com a saúde (Hartig et al.,2014). Em Portugal, especialmente nas maiores cidades, estudos realçam os benefícios dos espaços verdes para a saúde e o bem-estar, sublinhando a sua relevância individual e familiar (Madureira et al.,2014).

Quando a gente fala de saúde física, quem vive em bairros com mais áreas verdes geralmente tem uma saúde melhor. Pessoas que vão nesses lugares também costumam ter exames com resultados melhores e adoecem menos vezes (Gobbi, 1997; PHE, 2020). Para a saúde mental, os EVU proporcionam melhoria do humor, autoestima e redução do stresse (Barton, Pretty, 2010; Van den Berg et al.,2015). Ficar perto da natureza ajuda a prevenir e enfrentar problemas emocionais. Estar em lugares com plantas faz a pessoa se sentir melhor, dá mais força para lidar com as coisas e faz a pessoa se sentir parte de algo maior. Aproveitar um tempo na natureza relaxa e ajuda a renovar as energias (Hartig, 2004; Ulrich, 1981).

A presença de áreas verdes ajuda bastante no desenvolvimento do sistema imunológico das crianças e também no aprendizado delas. Dadvand et al. (Em 2015, alguns pesquisadores descobriram que as escolas com mais áreas verdes ajudam as crianças a desenvolver melhor as habilidades motoras e também a aprender mais. Fiennes et al. (2015) observaram melhores resultados comportamentais e de atenção, e Browning et al. (2019) verificaram melhor desempenho acadêmico em ambientes naturais. Muitos estudos dizem que esse contato faz o sistema imunológico das crianças ficar mais forte.

Além de incentivar a atividade física, os EVU ajudam a reduzir a poluição atmosférica, o ruído e a temperatura, apoiam a biodiversidade e fortalecem a ligação com a natureza (Fálcon, 2007). Esses espaços também deixam a cidade mais bonita e ajudam as pessoas a terem sensações agradáveis no dia a dia. O esporte faz parte do dia a dia de muita gente. O esporte não só ajuda a cuidar da saúde, mas também aproxima as pessoas e faz com que todo mundo se sinta parte de um grupo. O esporte também faz parte da cultura de vários lugares.

No final, a qualidade dos espaços verdes nas cidades tem a ver com questões ambientais, ecológicas, sociais e também de cuidado. Tudo isso faz diferença para que esses espaços sirvam para o que as pessoas precisam e tragam mais saúde e bem-estar para quem mora na cidade.

2.2.1 Teorias sobre o Efeito Restaurativo da Natureza

O efeito restaurativo da natureza tem sido amplamente estudado e reconhecido na Psicologia Ambiental desde a década de 1960. No início, os estudos olhavam apenas para as características físicas do ambiente. Com o tempo, os pesquisadores começaram a prestar atenção também na relação entre o comportamento das pessoas e o ambiente. Isso ficou bem evidente nos hospitais psiquiátricos, onde a natureza passou a ser vista como algo importante para ajudar e trazer mais bem-estar, de acordo com Gifford (2007).

Kuhnen (2009) sublinha a interligação entre aspetos psicológicos e ambientais na influência do comportamento humano. Gifford (1997) identifica efeitos restaurativos como liberdade cognitiva, escape, experiência da natureza, ligação ao ecossistema, crescimento pessoal, desafio, responsabilidade social, saúde e autocontrolo.

As ideias sobre como a natureza pode ajudar a restaurar as pessoas se dividem em dois grupos. Uma diz que os benefícios não vêm da natureza em si, mas de coisas que também existem em outros lugares. O Modelo de Avaliação Afetiva do Ambiente de Mehrabian e Russell, por exemplo, considera que a natureza induz emoções positivas independentemente do cenário.

Outra parte defende que a natureza tem um poder de restaurar por si só. A Teoria Psico-Evolutiva de Ulrich afirma que a natureza faz as pessoas sentirem mais bem-estar, ajuda a afastar pensamentos ruins e também diminui os sinais de estresse no corpo. Já a Teoria Restaurativa da Atenção de Kaplan propõe que a natureza estimula a atenção involuntária, permitindo ao cérebro descansar da atenção dirigida — essencial à restauração cognitiva (Gigante, 2021).

A natureza faz diferença na vida das pessoas. A natureza ajuda no corpo, no emocional e também faz bem para a mente. Entender esses efeitos que ajudam a restaurar o bem-estar pode ajudar a planejar espaços que fazem bem para a mente e o corpo, ainda mais nas cidades, onde o estresse só aumenta.

2.3 Contributo do Arquiteto Paisagista

Os espaços verdes nas cidades ajudam as pessoas a terem lugares para relaxar e fazer exercícios ao ar livre. Isso diminui o estresse e faz bem para a saúde (Silva, 2014). Quanto mais densas forem as cidades, maior a necessidade desses espaços (DGOT, 1992), facilitando o acesso a locais de desporto e lazer (Silva, 2014). Os espaços verdes são bons para a saúde e também ajudam o meio ambiente, a economia e a sociedade. Os espaços verdes preservam a natureza, colaboram com o crescimento urbano sustentável e deixam a vida das pessoas melhor (Burgess et al.). 1988).

Em Portugal, o desenvolvimento da arquitetura paisagista ainda tem margem de crescimento (Cabral, 2003). O arquiteto paisagista entende como juntar bem a topografia, a água e a vegetação. O trabalho do arquiteto paisagista ajuda a criar áreas verdes que duram, funcionam bem e são bonitas (Colvin, 1970; Cabral, 2003). Esses profissionais trabalham em parques e jardins. Além disso, esses profissionais ajudam no urbanismo e organizam o espaço das cidades (Cabral, 2003).

Existem três tipos de projeto: ecológico, social e estético. No projeto ecológico, o objetivo é minimizar danos ambientais e melhorar o meio urbano, como reduzir a ilha de calor, melhorar a qualidade do ar e proteger a biodiversidade (Burgess et al., 1988). No projeto social, os espaços verdes ajudam na diversão, melhoram a saúde física e mental das pessoas e também servem como lugar para aprender sobre meio ambiente (Carvalho e Gonçalves, 2008).

O projeto estético visa criar paisagens belas e funcionais, com base em saberes de botânica, ecologia, arquitetura e agricultura (Barbosa, 2000), gerando também benefícios económicos e turísticos.

Quando os arquitetos paisagistas falam de EVU, eles precisam buscar formas de diminuir as barreiras físicas e também as barreiras psicológicas que dificultam o acesso (Lovell et al.). 2020). O design inclusivo e as diferentes experiências sensoriais ajudam a garantir que todas as pessoas possam usar os espaços, como Bell (2016) aponta. Isso faz com que todas as pessoas tenham o mesmo direito de acessar e aproveitar esses lugares, como disse a WHO (2016).

O arquiteto paisagista tem um papel importante na criação de espaços verdes urbanos que ajudam a promover saúde, bem-estar e lazer, sempre pensando em sustentabilidade e deixando o ambiente esteticamente apelativo.

3 Metodologia

A dissertação “Importância dos Jardins e Parques no Bem-estar das Populações - Estudo de Caso: Cidade de Torres Vedras” (Gigante, 2021) teve como objetivo analisar o papel dos espaços verdes no bem-estar e saúde da população, com base em estudos existentes e num estudo de caso. A pesquisa trabalhou com dados qualitativos e quantitativos. Tudo começou com a escolha do tema, a definição dos objetivos e das perguntas para a pesquisa. Depois disso, veio a revisão da literatura, a coleta dos dados e, por fim, a análise dos resultados.

A investigação começou com a definição do tema, objetivos e questões. Foi feita uma revisão de literatura usando dados primários, como a observação direta e o estudo de caso, e dados secundários, como pesquisa em livros e bases estatísticas.

O trabalho usou uma metodologia mais voltada para o lado qualitativo. O objetivo foi mostrar como os espaços analisados influenciam nas diferentes partes da Restauração da Atenção (ART). A escolha pelo estudo de caso, segundo Yin (1994), aconteceu porque medir de forma direta os efeitos dos espaços verdes na saúde é algo difícil. Este incluiu a análise de características físicas, motivos de uso, vantagens da integração dos EVU nas cidades e seu papel nos fatores restaurativos. Os objetivos específicos foram os seguintes:

- Caracterizar os espaços verdes quanto a utilização, acessibilidade, infraestruturas, manutenção e segurança;
- Veja se o local está pronto para quem vai usar.
- Enumerar os principais motivos de utilização;
- Entender quais vantagens aparecem quando a cidade começa a usar os EVU;
- Analisar a influência dos espaços verdes nos fatores restaurativos com impacto na saúde dos utilizadores.

A recolha de dados incluiu observação direta com base na Natural Environment Scoring Tool (NEST) (Gidlow, 2012; Gidlow, 2017), que avalia sete domínios para uma leitura objetiva dos EVU. Também foi aplicado um questionário aos utilizadores, recolhendo dados socioeconómicos e utilizando a versão abreviada da Escala de Recuperação Psicológica Percebida (PRS-11), focada nos quatro domínios da ART, para maior praticabilidade em contextos com limitações de tempo.

Os dados coletados com os dois instrumentos foram analisados de forma qualitativa e quantitativa, usando um olhar mais atento para o método. A amostra foi ajustada devido às restrições da pandemia, incluindo cerca de 15 indivíduos por cada escalão etário (18–40, 41–65 e > 65 anos), com os questionários aplicados entre as 10h e as 18h a utilizadores regulares e transeuntes.

4 Estudo de Caso: Espaços Verdes da Cidade de Torres Novas

Torres Vedras, situada na região centro de Portugal, é um concelho da Estremadura, no distrito de Lisboa, com cerca de 78.530 habitantes e 407,15 km² de área. A sua economia, maioritariamente rural, destaca-se pela agricultura, nomeadamente fruticultura, horticultura e viticultura, favorecida por boas condições edafo-climáticas (Airo, 2002). O turismo é importante, pois cresce com o património histórico e cultural, além das paisagens naturais.

A mobilidade é assegurada por transportes públicos como comboios, autocarros e bicicletas, com destaque para o sistema “Agostinhas”, em funcionamento desde 2013 (CMTV, 2020). A cidade aumentou a quantidade de ciclovias para ajudar na mobilidade urbana e

tornar o dia a dia mais sustentável (CMTV, 2020). A ideia de colocar o centro histórico no projeto de expansão urbana quer manter as pessoas próximas e ajudar a preservar o que faz parte da história da cidade (CMTV, 2009).

Nesse contexto, o Parque Verde (2004) e a requalificação do Choupal mostram como os investimentos fizeram diferença para valorizar as áreas verdes e também para dar mais qualidade de vida para as pessoas (CMTV, 2020). Mesmo assim, quando a cidade fica maior, é preciso fazer mais áreas verdes para acompanhar o crescimento da população.

4.1 Caracterização dos EVU em Estudo

O desenvolvimento da cidade de Torres Vedras trouxe consigo a necessidade de requalificação dos espaços verdes urbanos, reconhecidos pela sua importância na amenização climática, qualidade do ar e permeabilidade do solo, além do impacto social. Neste estudo de caso, foram escolhidas três áreas verdes principais. O Jardim da Graça, o Parque Verde da Várzea e o Parque do Choupal.

O Jardim da Graça, situado no centro da cidade, foi reabilitado em 2016, com limpeza, arranjo das áreas verdes e renovação do mobiliário urbano. Este jardim retangular, delimitado por uma igreja e uma estrada, apresenta estrutura geométrica simples, com canteiros, caminhos e área central com elementos de água e homenagens históricas.

O Parque Verde da Várzea foi aberto em 2004. O parque surgiu de um projeto feito por arquitetos paisagistas e aumentou uma área verde que já existia. No Parque Verde da Várzea, as pessoas podem praticar esportes, passear, comer, usar o estacionamento e visitar o centro de interpretação ambiental.

O Parque do Choupal tem uma história importante e já passou por muitas mudanças ao longo dos anos. A sua mais recente requalificação, em 2015, foi distinguida com o Prémio Nuno Teotónio Pereira pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana I.P. A intervenção incluiu modelação do terreno, zonas de lazer, percursos ciclo-pedonais, café/bar, iluminação LED e sistema de rega sustentável.

Em 2020, a reabilitação paisagística da encosta do Choupal terminou. Com isso, a encosta passou a fazer parte do parque e melhorou a mobilidade e a acessibilidade entre os diferentes níveis. Foram feitas áreas de lazer, hortas urbanas, um pequeno anfiteatro e espaços verdes que não precisam de muita manutenção. Essas ações seguem ideias de desenvolvimento urbano sustentável.

Estas intervenções melhoraram a qualidade dos espaços verdes em Torres Vedras e contribuíram para a revitalização urbana e a promoção da sustentabilidade, em consonância com as prioridades do Portugal2020 e com estratégias de desenvolvimento urbano nacional e europeu.

5 Análise e Discussão de Resultados

Apresenta-se, de seguida, a análise e discussão dos resultados obtidos a partir da observação direta dos EVU, bem como dos dados recolhidos através dos inquéritos aplicados aos utilizadores desses espaços.

5.1 Análise da Observação Direta dos EVU

O estudo conduzido por Gigante (2021) objetivou compreender o impacto dos EVU no bem-estar e na saúde da população, através da observação direta e questionários aplicados aos frequentadores desses locais. A análise minuciosa desses espaços, incluindo acessibilidade,

infraestrutura e atividades realizadas, permite compreender melhor como esses ambientes influenciam a vida das pessoas.

Relativamente à tipologia e design dos EVU estudados — Parque Verde da Várzea, Parque do Choupal e Jardim da Graça — estes abrangem 134 253 m². O Parque da Várzea (92 838 m²) e o Parque do Choupal (38 665 m²) são classificados como Parques Urbanos, enquanto o Jardim da Graça (2 750 m²) é um Jardim de Praceta. O Parque da Várzea atrai mais visitantes, embora todos apresentem design contemporâneo.

Os EVU são acessíveis por diversos meios: a pé, transporte público ou veículo próprio. A boa localização e o estacionamento nas proximidades são vantagens, mas a presença de vias movimentadas representa um desafio. Todos os locais têm passarelas próximas. Os parques urbanos têm trilhas e são acessíveis a bicicletas; o Jardim da Graça, no centro da cidade, não dispõe dessa infraestrutura. Quanto ao estacionamento, os parques urbanos oferecem melhores condições face ao Jardim da Graça, que tem menos lugares. Apesar de algumas limitações, os três EVU apresentam boa acessibilidade dentro das suas tipologias.

No que se refere às instalações recreativas, o Parque da Várzea destaca-se com parque infantil, campos desportivos, rampas de skate e equipamentos de ginástica ao ar livre. O Parque do Choupal tem apenas uma rede infantil e espaço para jogos informais. O Jardim da Graça não possui infraestruturas recreativas, conforme a sua tipologia. Apesar do destaque da Várzea, os EVU de Torres Vedras apresentam boa estrutura recreativa, mas há margem de melhoria, sobretudo em parques infantis e campos desportivos.

Ainda que o Parque da Várzea ofereça mais infraestruturas, também apresenta limitações, enquanto o Parque do Choupal é mais carente nesse aspeto, sendo o Jardim da Graça não aplicável.

Todos os EVU possuem mobiliário urbano adequado, como bancos e lixeiras. O Parque da Várzea destaca-se com área para banho de cães, mas nenhum dos espaços tem casas de banho públicas funcionais. Nos parques urbanos, as casas de banho são dos cafés existentes; no Jardim da Graça, encontram-se encerradas.

Há cafés nos dois parques urbanos e, no Jardim da Graça, nas imediações. Não existem sombras artificiais, sendo apenas fornecidas por árvores. A Várzea tem menos sombra devido à escassa arborização. Nenhum EVU tem área de churrasco; apenas o Parque do Choupal tem mesas de piquenique. Os bebedouros são escassos ou inoperacionais.

Nenhum dos EVU está próximo de praias, grandes rios ou lagos. O Parque do Choupal está junto a um pequeno rio, e a Várzea, a um ribeiro. O Choupal possui ainda uma vala com água tratada, recuperada por arquitetos paisagistas em 2014. Nenhum espaço oferece vistas panorâmicas. O Parque do Choupal e o Jardim da Graça têm mais de 50% de área arborizada; na Várzea, a cobertura varia entre 25% e 50%.

Embora as superfícies estejam bem tratadas, não se verifica presença significativa de vida selvagem ou biodiversidade, dadas as suas tipologias urbanas. O Jardim da Graça possui mais canteiros floridos que a Várzea; o Choupal não tem. Assim, a estética natural é limitada, embora as superfícies bem cuidadas proporcionem ambientes acolhedores e agradáveis.

Quanto à estética não natural, há poucas estruturas. A Várzea possui uma fonte contemporânea com jatos de água e o Jardim da Graça um obelisco dedicado à Guerra Peninsular.

Não se observou vandalismo, lixo, consumo de álcool, resíduos de animais ou drogas. Os grafites estão confinados às rampas de skate. Não foram detetados odores desagradáveis. A iluminação noturna limita-se às vias de circulação. O ruído do trânsito é audível em todos os espaços. A visibilidade de estradas e edifícios é clara nos três. No geral, os EVU estão bem conservados, com ambiente limpo e seguro, sendo a segurança essencial para atrair e manter visitantes.

Quanto à utilização, o Parque da Várzea é adequado à maioria das atividades, exceto desportos náuticos ou pesca. O Parque do Choupal é menos propício para várias práticas, e o Jardim da Graça é limitado a momentos de relaxamento e convívio.

Em suma, os três EVU apresentam características que incentivam a sua frequência e promovem a saúde dos utilizadores, oferecendo lazer, contacto com a natureza e condições de bem-estar, como sombras, bancos e cafés nas imediações.

5.2 Análise do Resultado dos Inquéritos

Dos 142 participantes no estudo de Gigante (2021), a maioria era do sexo feminino (77), com média de idade de 48,09 anos, variando entre 18 e 77. Verificou-se uma predominância feminina nos Parques Urbanos face ao Jardim da Graça, embora a diferença entre géneros não seja significativa. Os EVU são frequentados sobretudo por jovens, possivelmente devido ao maior tempo livre. As faixas etárias predefinidas (18-40, 41-64 e mais de 65 anos) foram representadas nos três espaços, refletindo diversidade etária.

Quanto à nacionalidade, a maioria dos utilizadores é portuguesa, seguida por brasileiros. Outras nacionalidades — angolanos, ingleses e australianos — estão marginalmente representadas. A presença portuguesa é quase total entre os maiores de 65 anos, o que revela uma demografia local mais acentuada nessa faixa.

A análise da escolaridade mostra variedade de níveis, com predominância do Ensino Secundário entre os 18-40 anos e maior diversidade entre o 3.º Ciclo e o 12.º ano nos 41-64 anos. De forma geral, os utilizadores têm formação no Ensino Secundário, 3.º e 1.º Ciclos, sendo menos comuns graus como Mestrado ou Doutoramento.

Relativamente à frequência acompanhada, observa-se uma preferência por visitar os espaços em grupo, sobretudo no Parque da Várzea e no Parque do Choupal. O Jardim da Graça é mais procurado por visitantes solitários. As atividades mais frequentes nos EVU são lazer e passeio, com destaque para relaxamento e convívio. Os parques urbanos são valorizados para redução de stresse e descanso; o Parque da Várzea destaca-se também pela prática de exercício físico.

No que toca às perceções dos utilizadores, registaram-se avaliações positivas nas dimensões de Fascinação, Afastamento, Compatibilidade e Extensão. Embora todos os espaços sejam bem avaliados, há diferenças relevantes — sobretudo na Extensão, em que o Jardim da Graça é perçecionado como oferecendo menor imersão ambiental face aos parques urbanos.

Por fim, os EVU analisados revelam pontos fortes e fracos distintos. São elogiados pela acessibilidade, variedade de atividades, manutenção e presença de natureza, mas enfrentam limitações como a falta de sanitários e de proteção adequada. Em suma, os EVU assumem um papel vital como locais de lazer, relaxamento e interação social, proporcionando uma experiência positiva aos seus utilizadores.

5.3 Síntese da Discussão dos Dados

Retomando o posicionamento conceptual, diversos autores destacam a importância dos EVU para a qualidade ambiental e de vida nas cidades. França (2005), Salgueiro (2005) e Magalhães (1992) analisam como os EVU deixaram de ser exclusivos das elites para se tornarem essenciais à saúde pública e ao bem-estar geral. Destacam-se ainda os benefícios dos EVU na promoção de comportamentos saudáveis, interação social e redução do stresse (Public Health England, 2020).

A análise dos dados de observação direta e inquéritos realizados por Gigante (2021) complementa esta perspectiva, fornecendo um retrato detalhado dos EVU estudados e das percepções e comportamentos dos seus utilizadores. Em Torres Vedras, os espaços verdes analisados — Parque Verde da Várzea, Parque do Choupal e Jardim da Graça — apresentam diferentes tipologias e cobrem um total de 134 253 m². São acessíveis por vários meios, embora enfrentem desafios como o ruído do tráfego. O Parque da Várzea destaca-se pela variedade de equipamentos recreativos; o Choupal tem menos opções e o Jardim da Graça carece dessas infraestruturas. Apesar de todos possuírem mobiliário urbano adequado, a ausência de casas de banho públicas e bebedouros funcionais é uma limitação comum.

Não se observa presença significativa de vida selvagem, mas a manutenção é elogiada, garantindo um ambiente limpo e seguro. Os utilizadores percebem os EVU de forma positiva, embora existam diferenças na dimensão de Extensão, sendo o Jardim da Graça o menos imersivo em comparação com os parques urbanos.

Em síntese, os EVU de Torres Vedras oferecem atividades recreativas e acessibilidade, mas enfrentam carências em infraestruturas e instalações sanitárias. A diversidade dos utilizadores — em género, idade, nacionalidade e escolaridade — reforça a relevância desses espaços para vários perfis. Ainda que positivamente avaliados no geral, as percepções diferem entre os espaços, evidenciando a necessidade de melhorias específicas.

Conforme a revisão bibliográfica, os EVU têm um papel vital como locais de lazer e interação social, mas é necessário investir em infraestruturas e gestão para garantir uma experiência mais completa e satisfatória para os utilizadores.

6 Conclusão

A conclusão do estudo “Importância dos Jardins e Parques no Bem-estar das Populações – Estudo de Caso: Cidade de Torres Vedras” (Gigante, 2021) revela uma visão positiva e abrangente dos EVU, destacando a sua importância para o bem-estar e qualidade de vida das populações.

Foram comparados três espaços verdes urbanos em Torres Vedras — Jardim da Graça, Parque da Várzea e Parque do Choupal. Apesar das diferenças, como as limitações de espaço e infraestrutura do Jardim da Graça, estas não são consideradas significativas no estudo.

Os resultados, com base na Escala PRS-11, revelam uma percepção globalmente positiva dos utilizadores, sugerindo que os EVU contribuem para a qualidade de vida. A crescente atenção ao planeamento urbano reforça a urgência de criar ambientes saudáveis que respondam às necessidades sociais.

A utilização dos EVU abrange várias faixas etárias, sendo procurados para lazer e relaxamento. A acessibilidade e a tranquilidade (associada a baixos níveis de ruído) reforçam a sua atratividade. Características como a extensão influenciam a experiência restauradora e a atratividade dos espaços. A capacidade dos EVU em promover recuperação física e mental é reconhecida, embora se identifiquem oportunidades de melhoria, nomeadamente ao nível das infraestruturas para idosos e pessoas com mobilidade reduzida.

Em síntese, os EVU têm um papel fundamental como locais de encontro, lazer e relaxamento, promovendo coesão social e melhores condições de vida. Apesar das limitações, como o tamanho da amostra, recomenda-se que estudos futuros aprofundem os benefícios diretos dos espaços verdes para a saúde, contribuindo para um planeamento urbano mais inclusivo e sustentável.

Referências

- Barton, J., Pretty, J. (2010). *What is the Best Dose of Nature and Green Exercise for Improving Mental Health? A Multi-Study Analysis*. Environ. Sci. Technol.
- Bell, SL. LR.; Maclean I.; Curtis R.; Collings-Costello N.; & Wheeler BW. (2016). Green space, human health and biodiversity: four evidence cards to inform public open space policy making in Cornwall Council. Economic and Social Research Council Impact Acceleration Account-funded project between Cornwall Council and University of Exeter. Disponível em: <https://beyondgreenspace.net/>
- Browning, Matthew; & Rigolon, Alessandro. (2019). School green space and its impact on academic performance: A systematic literature review. *International journal of environmental research and public health*, 16(3), 429. DOI: 10.3390/ijerph16030429.
- Burgess, J.; Marrison, C.; Limb, M.; (1988). People, Parks and the Urban Green: A Study of Popular Meanings and Values for Open Spaces in the City. *Urban Studies*, 25(6), 455-473. DOI: [10.1080/00420988820080](https://doi.org/10.1080/00420988820080).
- Cabral, F. (2003). *Fundamentos da arquitetura paisagista*. (2 ed.) Instituto da Conservação da Natureza.
- Carvalho, A.; Gonçalves, A. (2008). *Espaços verdes de Bragança*. Câmara Municipal de Bragança.
- Cavalleiro, Felisberto. (1999). Proposição de terminologia para o verde urbano. Boletim Informativo Sociedade Brasileira de Arborização Urbana, Rio de Janeiro: SBAU, ano VII, n.3, p.7, jul./ago./set. Disponível em: [http://www.geografia.ufpr.br/laboratorios/labs/arquivos/CAVALHEIRO%20et%20al%20\(1999\).pdf](http://www.geografia.ufpr.br/laboratorios/labs/arquivos/CAVALHEIRO%20et%20al%20(1999).pdf)
- Colvin, B. (1970). *Land and Landscape: evolution, design and control*. (2nd Edition), J. Murray.
- Costa, R. G. S.; Colesanti, M. M. (2011). A Contribuição da Percepção Ambiental nos Estudos das Áreas Verdes. RA'EGA . Curitiba: UFPR, 22, 238-251. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/21774>
- Dadvand, P. et al. (2015). Green spaces and cognitive development in primary schoolchildren. *PNAS*, 12(26), 7937-42. DOI: 10.1073/pnas.1503402112
- Dgot (1992). *Espaços verdes urbanos*. Lisboa.
- Fábos, J. G. (2004). Greenway planning in the United States: its origins and recent case studies. *Landscape and Urban Planning*, 68, 321-342. DOI: [10.1016/j.landurbplan.2003.07.003](https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2003.07.003)
- Fadigas, L. S. (1993). *A Natureza na Cidade. Uma Perspetiva para a sua Integração no Tecido Urbano*. [Tese de Doutoramento]. Faculdade de Arquitectura de Lisboa. Universidade Técnica de Lisboa.
- Falcon, A. (2007). *Espacios verdes para una ciudad sostenible. Planificación, proyecto, mantenimiento y gestión*. Editorial Gustavo Gili.
- Fiennes, C.; Oliver, E.; Dickson, K.; Escobar, D.; Romans, A.; & Oliver, S. (2015). The existing evidence-base about the effectiveness of outdoor learning (pp. 1–73). Disponível em: <https://givingevidence.files.wordpress.com/2015/03/the-existing-evidence-base-about-the-effectiveness-of-outdoor-learning-executive-summary-nov-2015.pdf>
- Gidlow, C.; Smith, G.; Cirach, M.; Swart, W.; Dèdelé, A.; van Kempen, E. (2017). *Development of the Natural Environment Scoring Tool (NEST)*. United Kingdom.
- Gidlow, C. J.; Ellis, N. J.; Bostock, S. (2012). Corrigendum to “Development of the Neighbourhood Green Space Tool (NGST)” *Landscape Urban Plan*. 106, 347–358. DOI:10.1016/j.landurbplan.2012.10.001.

- Gifford, R. (2007). *Environmental Psychology: Principles and Practice* (4th ed.). Optimal Books.
- Gifford, R. (1997). *Environmental Psychology*. Allyn and Bacon.
- Gobbi, S. (1997) Atividade Física para pessoas idosas e recomendações da Organização Mundial de Saúde de 1996. *Revista Brasileira de Atividade Física e Saúde, Pelotas/RS*, 2(2), 41- 49. DOI: 10.12820/rbafs.v.2n2p41-49.
- Hartig T, Mitchell R, de Vries S, Frumkin H. (2014). *Nature and Health*. Annual Review of Public Health.
- Hartig, T. (2004) Restorative Environments. In: Spielberger, C., Ed., *Encyclopedia of Applied Psychology*, Academic Press, San Diego, 273-279. DOI: [10.1016/B0-12-657410-3/00821-7](https://doi.org/10.1016/B0-12-657410-3/00821-7).
- James, P.; Banay, R. F.; Hart, J. E.; Laden, F. (2015). A review of the health benefits of greenness. *Current Epidemiology Reports*, 2, 131-42. DOI: 10.1007/s40471-015-0043-7.
- Jim, C.Y. (2004). Characteristics of urban park trees in Hong Kong in relation to greenspace planning and development. *International Conference on Urban Horticulture*, 643, 123-128. DOI: 10.17660/ActaHortic.2004.643.14.
- Jom, C.; Chen, W. (2003). Comprehensive greenspace planning based on landscape ecology principles in compact Nanjing city, China. *Landscape and Urban Planning*, 65, 95-116. DOI: DOI:10.1016/S0169-2046(02)00244-X.
- Kuhnen, A. (2009), Meio ambiente e vulnerabilidade a percepção ambiental de risco e o comportamento humano. *Geografia (Londrina)* 18 (2), 37-52. DOI: 10.5433/2447-1747.2009v18n2p37
- Lima, A. M. L. P., Cavalheiro, F., Nucci, J. C., Sousa, M. A. L. B., Fialho, N. D. O., & Del Picchia, P. C. D. (1994). Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In *Congresso Brasileiro sobre Arborização Urbana*. 2, 539-550. Disponível em: <https://www.erambiental.com.br/var/userfiles/arquivos69/documentos/12925/LimaEtAl-AreasVerdes-1994.pdf>
- Lovell, R.; White, M.P.; Wheeler, B.; Taylor, T.; Elliott, L. (2020). *A rapid scoping review of health and wellbeing evidence for the Green Infrastructure Standards* European Centre for Environment and Human Health, University of Exeter Medical School. Natural England, Department for the Environment, Food and Rural Affairs, Public Health England, and Ministry for Housing, Communities and Local Government.
- Madureira, H., Nunes, F., Oliveira, J.V., Madureira, T. e Cormier; L. (2014). Benefícios atribuídos aos espaços verdes urbanos pela população: resultados de um inquérito conduzido em Lisboa e no Porto, In *PLURIS14 (Re) inventar a cidade em tempos de mudança: livro de actas*, 2311-2321. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11960/3528>
- Magalhães, M. R. (1992). *A evolução do conceito de espaço verde público*. Revista AGROS, 2, Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa.
- Mascaró, L.; Mascaró, J. (2005). *Vegetação Urbana*. (2º ed.). Editores: L e J Mascaró.
- CMTV, Câmara Municipal de Torres Vedras, (2009). Plano de Pormenor de Reabilitação do Centro Histórico de Torres Vedras.
- Pellegrino, P.; Guedes, P.; Pirillo, F. E.; Fernandes, S. (2006). *A paisagem da borda: uma estratégia para a condução das águas, da biodiversidade e das pessoas*. In Costa, L. (Org.). Rios e paisagens urbanas em cidades 89 brasileiras. Viana & Mosley Editora PROURB, p. 57-75. Disponível em: https://biosphera21.net.br/APOIO/PAISAGEM-PLANEJAMENTO/2003-preview_livrorios200306_leve%5B1%5D-pellegrino.pdf
- Public Health England. (2020). *Improving access to greenspace - a new review*. PHE publications. Disponível em:

- https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f202e0de90e071a5a924316/Improving_access_to Greenspace_2020_review.pdf
- Salgueiro, T. B. (2005). *Transformação Urbana in Carlos Alberto Medeiros (Direção), Geografia de Portugal, tomo 90 2 – Sociedade, Paisagens e Cidades, parte IV – Paisagens Urbanas*. Círculo de Leitores.
- Silva, R. F. L. G. (2012). *Espaços verdes urbanos*, Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional das Beiras. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.14/10588>
- Silva, J. (2014). *Contributo dos espaços verdes para o bem-estar das populações: Estudo de caso em Vila Real*. Coimbra. [Dissertação de Mestrado]. Universidade de Coimbra. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/26581>.
- Schipperijn, J.; Ekholm, O.; Stigsdotter, U. K.; Toftager, M.; Bentsen, P.; Kamper-Jorgensen, F.; & Ranrup, T. B. (2010). Factors influencing the use of green space: results from a Danish national representative survey. *Landscape Urban Plan.*, 95 (3), 130-137. DOI: 10.1016/j.landurbplan.2009.12.010.
- Tillmann, S.; Tobin, D.; Avison, W.; Gilliland, J. (2018). Mental health benefits of interactions with nature in children and teenagers: a systematic review. *Journal of epidemiology and community health*, 72(10), 958-966. DOI: 10.1136/jech-2018-210436.
- Ulrich, R. (1984). View through a window may influence recovery from surgery. *Science*, 224. DOI: 10.1126/science.6143402.
- Ulrich, R. S. (1981). Natural versus urban scenes: Some psychophysiological effects. *Environment and Behavior*, 13(5), 523–556. DOI: [10.1177/0013916581135001](https://doi.org/10.1177/0013916581135001).
- Van den Berg, M.; Wendel-Vos, W.; van Poppel, M.; Kemper, H.; van Mechelen, W.; Maas, J. (2015). *Health Benefits of Green Spaces in the Living Environment: A Systematic Review of Epidemiological Studies*. Urban Forestry & Urban Greening. DOI: 10.1016/j.ufug.2015.07.008.
- Who. (2016). Urban greenspaces and health, In: wen, D., Mick, L. Scott, M. (2017). *Green space benefits for health and well-being: A life-course approach for urban planning, design and management*. School of Architecture. University College Dublin. Disponível em: https://www.opr.ie/wp-content/uploads/2019/11/Green_space_benefits_for_health_and_well-being_A_life-course_approach.pdf
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. (2^a ed.). SAGE Publications.



Revista de Políticas Públicas da UFPE, Recife/PE, v. 11, n. 3, ano 2026. ISSN-e 2595-5535

MULHER, ESSE CUIDADO TE ALCANÇA?

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UFOPA NO ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DE ESTUDANTES MÃES DE GRADUAÇÃO

Viviane Moura Canto¹
Erinaldo Ferreira do Carmo²

Resumo: Este artigo resulta de dissertação defendida no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco (PPGPP/UFPE) e avalia a Política de Assistência Estudantil da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) no atendimento às necessidades de estudantes mães de graduação.³ Parte-se da compreensão de que a maternidade no ensino superior é uma experiência socialmente situada, atravessada por desigualdades de gênero, raça, classe e território, com incidência direta sobre as condições de permanência e êxito acadêmico. O referencial teórico articula o debate sobre maternidade, cuidado e divisão sexual do trabalho em perspectiva interseccional ao ciclo de políticas públicas, com ênfase na etapa de implementação. Trata-se de pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória, desenvolvida por meio de triangulação entre análise documental, respostas institucionais via Fala.BR e entrevistas semiestruturadas com estudantes mães de graduação da Ufopa. Os dados foram analisados com base na Análise de Conteúdo. Os resultados evidenciam que a Ufopa dispõe de arcabouço normativo que reconhece a maternidade como dimensão estratégica da assistência estudantil, porém sua implementação é parcial, instável e territorialmente desigual, com concentração de ações no *campus* sede, fragilidades na produção e sistematização de dados, limitações nos mecanismos de monitoramento e baixa inteligibilidade da política para suas usuárias. As narrativas indicam que a permanência universitária é atravessada por sobrecarga materna, fragilidade das redes de apoio, insuficiência dos apoios institucionais e forte centralidade da demanda por espaços de cuidado infantil. Conclui-se que a permanência materna ainda não se consolidou como eixo estruturante da assistência estudantil, demandando estratégias institucionais mais equitativas, territorialmente capilarizadas e efetivamente comprometidas com o direito à educação superior de mulheres que cuidam, estudam e resistem.

Palavras-chave: assistência estudantil; estudantes mães; permanência no ensino superior; implementação de políticas públicas; Ufopa.

¹ Mestra em Políticas Públicas pelo PPGPP/UFPE. Psicóloga de referência da Assistência Estudantil na Ufopa. E-mail: viviane.canto@ufopa.edu.br

² Doutor em Ciência Política. Professor do PPGPP/UFPE. Orientador da pesquisa. E-mail: erinaldo.carmo@ufpe.br

³ Agradecemos às professoras Kelma Fabíola Beltrão de Souza e Carolina Cavalcante Lins Silva pelas valiosas contribuições na fase de qualificação do projeto de pesquisa.

WOMAN, DOES THIS CARE REACH YOU? EVALUATION OF THE STUDENT ASSISTANCE POLICY AT UFOPA IN MEETING THE NEEDS OF UNDERGRADUATE STUDENT MOTHERS

Abstract: This article is derived from a dissertation defended at the Professional Postgraduate Program in Public Policies of the Federal University of Pernambuco (PPGPP/UFPE) and evaluates the Student Assistance Policy of the Federal University of Western Pará (Ufopa) in addressing the needs of undergraduate student mothers. It is grounded in the understanding that motherhood in higher education is a socially situated experience shaped by inequalities of gender, race, class, and territory, which directly affect conditions of academic retention and success. The theoretical framework articulates debates on motherhood, care, and the gendered division of labor from an intersectional perspective with the public policy cycle as an analytical tool, emphasizing the implementation stage. This is a qualitative, descriptive, and exploratory study developed through triangulation of document analysis, institutional responses obtained via Fala.BR, and semi-structured interviews with eight undergraduate student mothers at Ufopa. Data were analyzed using Content Analysis. Findings show that Ufopa has a regulatory framework recognizing motherhood as a strategic dimension of student assistance, but its implementation is partial, unstable, and territorially uneven, with actions concentrated on the main campus, weaknesses in data production and systematization, limitations in monitoring mechanisms, and low policy intelligibility for its users. Participants' narratives indicate that university retention is shaped by maternal overload, fragile support networks, insufficient institutional support, and the central demand for childcare spaces. It is concluded that maternal permanence has not yet been consolidated as a structural axis of student assistance, requiring more equitable, territorially widespread institutional strategies genuinely committed to the right to higher education for women who care, study, and resist.

Keywords: student assistance; student mothers; retention in higher education; public policy implementation; Ufopa.

INTRODUÇÃO

A permanência de estudantes mães no ensino superior constitui um problema público ainda insuficientemente enfrentado pelas universidades brasileiras. A experiência da maternidade durante a formação universitária é atravessada por demandas simultâneas de cuidado, trabalho doméstico, sustento material e responsabilidades acadêmicas, que se intensificam em contextos marcados por vulnerabilidades sociais e fragilidade das redes de apoio.

Dados do IBGE (2024) indicam que, entre jovens mulheres de 15 a 29 anos que abandonaram os estudos, 32,6% o fizeram por razões diretamente ligadas à maternidade e ao cuidado. No âmbito do ensino superior, a V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das IFES (Andifes, 2019) revela que apenas 5,2% das mães universitárias contam com creches ou redes de apoio na própria instituição, enquanto 65,5% dependem de arranjos familiares, frequentemente instáveis e sobrecarregados.

É a partir desse cenário que se constitui a pesquisa de mestrado que origina este artigo, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco (PPGPP/UFPE), cujo objetivo foi avaliar a Política de Assistência Estudantil da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) no atendimento às necessidades específicas das estudantes mães de graduação. O tema emergiu da experiência profissional da

pesquisadora, como psicóloga da assistência estudantil na Ufopa, onde o contato cotidiano com mulheres que chegavam ao atendimento psicológico em estado de exaustão, sofrimento psíquico e risco de evasão revelou, de forma recorrente, como o cuidado com os filhos incide sobre as condições de permanência acadêmica.

Esse lugar de enunciação dialoga com a perspectiva dos saberes localizados de Haraway (1995), segundo a qual todo conhecimento é produzido a partir de posições histórica, social e politicamente situadas. A condição de mulher, mãe, psicóloga de referência da assistência estudantil e servidora de uma universidade federal pública amazônica constituiu não apenas uma motivação para a pesquisa, mas uma posição epistemológica comprometida com as realidades investigadas, exigindo rigor analítico, sensibilidade ética e reconhecimento dos limites da própria perspectiva, inclusive em sua dimensão racial, enquanto mulher branca.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO EMPÍRICO: A UFOPA E AS ESPECIFICIDADES DA AMAZÔNIA PARAENSE

A Ufopa é uma universidade pública federal multicampi, criada pela Lei nº 12.085/2009, localizada no interior da Amazônia paraense, com *campus* sede em Santarém e *campi* regionais em Oriximiná, Monte Alegre, Itaituba, Juruti, Alenquer, Óbidos e Rurópolis. A instituição atende uma comunidade acadêmica diversa, composta por estudantes indígenas, quilombolas, negros, ribeirinhos, LGBTQIA+, com deficiência, provenientes de diferentes territórios da Amazônia paraense e até mesmo de outros Estados. Dados institucionais revelam que 89% dos estudantes são egressos de escolas públicas, o que reforça o papel da universidade como instrumento de inclusão educacional (Ufopa, 2025).

Essa inserção territorial ocorre em um contexto marcado por profundas desigualdades infraestruturais, precariedade dos sistemas de transporte terrestre e fluvial, sazonalidade dos rios, ausência de transporte público urbano em vários municípios, elevado custo de vida e baixa cobertura de educação infantil. Em 2023, a frequência escolar de crianças de 0 a 3 anos na região Norte foi de apenas 17,6%, o menor índice nacional (IBGE, 2024), o que expõe um dos principais obstáculos à permanência das mães universitárias: a ausência de onde deixar os filhos.

Como enfatiza Porto-Gonçalves (2006), a Amazônia é um território de conflitos e produção de saberes, onde populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas e migrantes convivem com desigualdades históricas e lutas por reconhecimento. A universidade pública inserida nesse contexto não pode reproduzir modelos educacionais pensados para realidades urbanas do centro-sul do país; a permanência, aqui, precisa ser compreendida como projeto político que articule redistribuição de

recursos, reconhecimento das diversidades e reorganização institucional capaz de sustentar trajetórias plurais com dignidade.

Embora a Ufopa disponha, desde 2017, com atualização em 2022 (Resolução Consepe nº 386/2022), de uma Política de Assistência Estudantil que contempla ações voltadas à maternidade e à parentalidade, prevendo espaço parental, fraldário, sala de amamentação, brinquedoteca e auxílio financeiro específico, a experiência profissional da pesquisadora revelou persistentes incongruências entre a previsão normativa e sua execução concreta, o que sinalizou a necessidade de avaliação sistemática dessa política.

PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória (Gil, 2019), estruturada por meio da triangulação metodológica entre três fontes de evidência empírica: (i) análise documental de normativas institucionais; (ii) respostas institucionais obtidas via pedidos de informação na plataforma Fala.BR; e (iii) entrevistas semiestruturadas com estudantes mães de graduação da Ufopa.

A análise documental abrangeu a Resolução do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) nº 386/2022 (Política de Assistência Estudantil), a Instrução Normativa nº 1/2024–DAE (regulamentação do processo de Avaliação Socioeconômica e a adesão ao Cadastro Único da Universidade Federal do Oeste do Pará - Ufopa), o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2024–2031) e demais normativas institucionais. Os pedidos via Fala.BR foram direcionados à Pró-Reitoria de Gestão Estudantil (Proges) e à Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (Proen), visando obter dados sobre implementação da política e o atendimento às estudantes mães.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com oito estudantes mães regularmente matriculadas em cursos de graduação, distribuídas entre o *campus* sede (Santarém) e *campi* regionais (Oriximiná e Monte Alegre), com idades entre 23 e 45 anos. O grupo apresentou diversidade étnico-racial (estudantes pardas, indígenas e quilombolas), todas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A seleção seguiu critério de amostragem intencional, orientada pela saturação teórica (Minayo, 2017). As participantes foram identificadas pelos códigos EM1 a EM8 para preservar o anonimato. Cinco entrevistas foram realizadas de modo virtual síncrono, via Google Meet, e três presencialmente, nas dependências da Ufopa, no período de fevereiro e março de 2026, após aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da UFPE (Parecer nº 8.168.918/2026).

Os dados foram analisados com base na Análise de Conteúdo (Bardin, 2011; Sampaio; Lycarião, 2021), articulando categorias, *a priori*, alinhadas aos objetivos, e categorias emergentes,

construídas a partir do *corpus* empírico. Como produto técnico-tecnológico do mestrado profissional, a pesquisa resultou também na elaboração de um Sumário Executivo com subsídios e recomendações para o aprimoramento da política no âmbito da Ufopa.

MATERNIDADE, CUIDADO E INTERSECCIONALIDADE NO ENSINO SUPERIOR

A construção do referencial teórico partiu do reconhecimento de que o acesso de mulheres à universidade pública, embora ampliado nas últimas décadas, permanece atravessado por desigualdades históricas e estruturais. Segundo Collins (2021), a interseccionalidade constitui ferramenta analítica que permite compreender como categorias como raça, classe, gênero, sexualidade e território não operam de forma isolada, mas se articulam na produção das desigualdades sociais.

Como pontua Davis (2016), não é possível pensar as experiências das mulheres, especialmente das mulheres negras e mães, sem considerar como raça, classe e gênero operam conjuntamente na produção das exclusões. Nessa mesma direção, Crenshaw (1991) demonstra que a sobreposição desses eixos produz formas específicas de discriminação que não podem ser reduzidas a uma única dimensão.

A maternidade no contexto universitário é compreendida, nessa perspectiva, como experiência socialmente situada. Moura e Araújo (2004) distinguem maternidade — relacionada à dimensão biológica da gestação, do parto e da amamentação — de maternagem, entendida como prática social, histórica e culturalmente construída em torno do cuidado. Essa distinção permite compreender que a responsabilização quase exclusiva das mulheres pelos filhos decorre de processos sociais que transformam capacidades biológicas em deveres morais, afetivos e cotidianos. Como aponta Federici (2019), “o que chamam de amor, nós reconhecemos como trabalho não pago.”

A divisão sexual do trabalho, compreendida por Hirata e Kergoat (2007) como construção histórica e social sustentada pelo patriarcado e pela organização capitalista do trabalho, direciona as mulheres para ocupações de cuidado e reprodutivas, historicamente desvalorizadas. Santos e Comper (2025) aprofundam esse entendimento ao demonstrar que o trabalho doméstico e de cuidado mobiliza exigências físicas, cognitivas e organizacionais com impactos diretos sobre a saúde e o bem-estar das mulheres.

Dados do IBGE (2022) quantificam essa desigualdade: as mulheres dedicam, em média, 21,3 horas semanais aos afazeres domésticos e ao cuidado, enquanto os homens dedicam 11,7 horas. Entre mulheres com crianças de até três anos, o nível de ocupação formal é significativamente

menor; e os seus efeitos são mais intensos para mulheres negras, com 49,7% de nível de ocupação, frente a 62,6% para brancas, revelando a articulação entre gênero, raça e cuidado na reprodução de desigualdades estruturais (IBGE, 2023).

Souza (2019) nomeia a experiência da maternidade no espaço universitário como a vivência de um "não lugar", um território de invisibilidade, ausência de reconhecimento institucional e fragilidade de políticas de acolhimento. A autora propõe o conceito de "expulsão escolar" em lugar de "evasão", pois esse último atribui à estudante um suposto poder de decisão sobre a saída, quando, na prática, a desistência se impõe como única possibilidade diante da ausência de condições materiais, simbólicas e institucionais para a permanência. Essa distinção conceitual é fundamental: a evasão é problema da estudante; a expulsão é problema da instituição.

Nessa direção, Figueiredo (2019) diferencia permanência material, viabilizada por auxílios financeiros e suportes concretos, de permanência simbólica, que diz respeito à possibilidade de pertencimento, escuta, acolhimento e reconhecimento no espaço universitário. Ambas as dimensões são necessárias, mas frequentemente a segunda é negligenciada pelas políticas institucionais. Abreu (2021), por sua vez, propõe a transição do "favor" ao "direito à permanência", sustentado por políticas que reconheçam a maternidade como marcador legítimo de desigualdade social e não como desvio individual.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DA UFOPA

A assistência estudantil no Brasil tem como marco central contemporâneo o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), instituído pelo Decreto nº 7.234/2010 e elevado à política nacional pela Lei nº 14.914/2024, que incorporou dentre outros, o Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) e o Programa de Permanência Parental (Propepe), reconhecendo o cuidado como dimensão estruturante da assistência estudantil. A Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) contribuiu para diversificar o perfil discente, ampliando o ingresso de estudantes negros, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e oriundos de escolas públicas, muitos deles mães e pais, com condições objetivas de permanência mais frágeis, intensificando assim a demanda por políticas públicas.

O ciclo de políticas públicas foi aqui adotado como referencial analítico com ênfase na etapa de implementação, compreendida como o "teste de fogo" da política (Lotta, 2019), momento em que as intenções formuladas se traduzem — ou falham em se traduzir — em ações concretas. Conforme Batista, Domingos e Vieira (2021) sinalizam, a implementação é um processo

multifatorial, atravessado por capacidades institucionais, arranjos federativos e limitações de recursos.

A trajetória da política de assistência estudantil na Ufopa revela um processo de institucionalização gradual: a criação da Pró-Reitoria de Gestão Estudantil, em 2014; a primeira Política de Assistência Estudantil, instituída em 2017; a regulamentação dos Núcleos de Psicologia (Nupsi), Serviço Social (Nuses) e Gestão Pedagógica (Nugepe), em 2020; a revisão e ampliação da política em 2022 (Resolução Consepe nº 386/2022); a inauguração da Afroteca Curumim, em 2024; a regulamentação do Restaurante Universitário com subsídio para dependentes; e a aprovação, em 2025, da nova Política de Ações Afirmativas (Resolução Consepe nº 448/2025), que inclui as mães universitárias como público prioritário. Trata-se de um percurso marcado por avanços reais, mas que ainda não se traduziu em uma política plenamente estruturada e territorialmente capilarizada.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados foram organizados em cinco seções analíticas, definidas em consonância com os objetivos da pesquisa. Cada seção corresponde a uma dimensão específica da experiência de permanência das estudantes mães na Ufopa e é atravessada por categorias *a priori* e emergentes produzidas a partir da recorrência de sentidos nas narrativas. O Quadro 1 apresenta a síntese dessas categorias e seus principais achados.

Quadro 1 – Categorias analíticas e síntese dos achados por seção

Seção / Dimensão analítica	Categorias analíticas	Síntese dos achados
Perfil, maternidade e condições da trajetória acadêmica	A priori: caracterização sociodemográfica, vulnerabilidade socioeconômica, trajetória acadêmica não linear	8 participantes, 23–45 anos, <i>campi</i> sede e regionais. Perfil marcado por vulnerabilidade socioeconômica, redes de apoio frágeis e percursos acadêmicos com interrupções.
	Emergente: <i>sobrecarga materna e exaustão; interseccionalidade (raça/etnia, classe, território)</i>	A maternidade é eixo estruturante da permanência. Estudantes indígenas e quilombolas enfrentam camadas adicionais de exclusão institucional.
Cuidado, redes de apoio e conciliação estudo–maternidade	A priori: divisão sexual do trabalho; organização do cuidado não remunerado	Permanência sustentada por redes privadas, domésticas e feminilizadas, instáveis e insuficientes.

	<i>Emergente: fragilidade e assimetria das redes de apoio; carga mental do cuidado</i>	A conciliação exige antecipação e reorganização contínua das rotinas. A ausência de suporte institucional amplia a jornada total e o desgaste das estudantes.
Acesso, alcance e efetividade da política	<i>A priori: instrumentos normativos; acesso a auxílios; serviços especializados</i>	Auxílios financeiros e apoio psicológico reconhecidos como decisivos. A Afroteca Curumim foi citada como suporte fundamental.
	<i>Emergente: insuficiência e instabilidade dos apoios; baixa inteligibilidade da política</i>	Apoios insuficientes e instáveis. Estudantes descobrem serviços tardiamente, via redes informais. Concentração de informações em canais pouco acessíveis.
Acolhimento institucional, permanência e recomendações	<i>A priori: política institucional; acolhimento como princípio organizador</i>	Acolhimento ocorre predominantemente nas relações interpessoais, sem consolidação como diretriz institucional.
	<i>Emergente: acolhimento relacional; individualização da condição materna; centralidade dos espaços de cuidado infantil; desigualdades territoriais</i>	Maternidade raramente reconhecida como critério de reorganização acadêmica. Campi regionais concentram maiores lacunas de cobertura.
Síntese avaliativa e estágio de implementação	<i>A priori: ciclo de políticas públicas; capacidades institucionais</i>	Estágio incipiente e assimétrico de implementação. Política produz efeitos concretos em algumas trajetórias, mas não se configura como resposta equitativa e territorialmente capilarizada.

Fonte: Elaboração dos autores com base nas entrevistas semiestruturadas e análise documental (2026).

Perfil, maternidade e condições da trajetória acadêmica

Sobrecarga materna e exaustão

Participaram da pesquisa oito estudantes mães, com idades entre 23 e 45 anos, distribuídas entre o *campus* sede (Santarém) e *campi* regionais (Oriximiná e Monte Alegre). O grupo combina heterogeneidade etária com condições estruturais semelhantes: vulnerabilidade socioeconômica, centralidade do cuidado na organização da vida cotidiana e trajetórias acadêmicas não lineares. Destacam-se marcadores interseccionais relevantes: duas participantes se autodeclararam indígenas e duas quilombolas, o que confere à análise uma dimensão étnico-racial fundamental.

As entrevistas evidenciam que a maternidade é eixo estruturante que atravessa e reorganiza as condições de permanência acadêmica. A categoria emergente da sobrecarga materna e exaustão revela que as estudantes vivenciam a experiência universitária em meio à sobreposição entre

trabalho de cuidado não remunerado, responsabilidades domésticas, exigências acadêmicas e insegurança material.

EM1, mãe de quatro filhos — dois com necessidades específicas de saúde —, descreve uma rotina de múltiplas demandas simultâneas: "é muito desafiador mesmo. Conseguir lidar com o estudo e cuidar dos filhos [...] É muito cansativo, muito exaustivo" (EM1, parda, 4 filhos, 2026).

As trajetórias acadêmicas das participantes são marcadas por interrupções, trancamentos e reconfiguração dos percursos formativos em função da maternidade. EM4, estudante quilombola, precisou renunciar a dois semestres inteiros por ausência de rede de apoio e pelas exigências do cuidado com os filhos: "as crianças ficaram muito doentes, a questão da renda também complicou muito, então eu acabei parando os dois semestres e atrasou muito o que já era pra ter concluído. Essa demanda de não ter uma rede de apoio aqui é difícil". (EM4, quilombola, 3 filhos, 2026)

EM3, ao retornar da licença-maternidade, optou por reduzir o número de disciplinas por receio de não conseguir acompanhar o curso. EM2 vivenciou separação temporária do filho ao migrar para Santarém para estudar, período descrito como "a época mais difícil da vida acadêmica": "eu chorava muito com saudade dele, eu não foquei muito no meu estudo. Aí depois veio a Afroteca, aí eu trouxe ele, eu consegui me manter" (EM2, quilombola, 1 filho, 2026). Sua fala evidencia que a maternidade não afeta apenas a organização material da vida estudantil, mas produz sofrimento emocional e sentimento de não pertencimento.

A dimensão interseccional é especialmente presente na narrativa de EM8, estudante indígena. Como mãe, bolsista e indígena, ela descreve uma tripla pressão que a obriga à autoafirmação permanente:

[...]além de a gente ter esse desafio de ser mãe dentro de uma universidade e ainda uma mãe indígena, é bem pesado [...] todo o tempo, tem que se autoafirmar e dizer que você é capaz. Porque se você não demonstrar um bom desempenho, olha lá, está só recebendo bolsa. (EM8, indígena, 1 filha, 2026).

Essa narrativa revela que a permanência indígena e materna se constrói sob múltiplas pressões, o que dialoga com Oliveira (2014), ao problematizar a experiência de mulheres indígenas na universidade como trajetória de luta por reconhecimento em um espaço historicamente organizado por saberes ocidentais. Quijano (2005) argumenta que a colonialidade do poder como mecanismo de hierarquização opera mesmo dentro das instituições de ensino, impondo às estudantes indígenas o ônus de provar legitimidade em um espaço que não foi historicamente construído para reconhecê-las.

Todavia, apesar desses desafios, todas as participantes expressam vínculo consistente com a universidade como espaço de transformação social. A motivação é, em grande medida, intergeracional: "eu acabo seguindo por ela porque eu quero que ela tenha o que eu não tive" (EM3,

indígena, 1 filha, 2026); "o que mais me ajuda é o desejo de mudar de vida, mudar a vida da minha família" (EM5, parda, 5 filhos, 2026). A permanência se sustenta em projetos de vida nos quais a formação universitária se inscreve como possibilidade de mobilidade social, não apenas para si, mas também para os filhos.

Cuidado, redes de apoio e a carga mental da maternidade

A análise das redes de apoio revela que a permanência acadêmica das estudantes mães está sustentada, predominantemente, por arranjos privados, domésticos e feminilizados — instáveis, desiguais e, em muitos casos, insuficientes. A fala de EM4 sintetiza essa condição: "a rede de apoio sou eu e Deus" (EM4, quilombola, 3 filhos, 2026). Ela acrescenta que, quando recebia bolsa, conseguia pagar a alguém para cuidar dos filhos; ao perdê-la, o suporte desapareceu. Isso desnaturaliza a ideia de rede familiar como garantia: o apoio é, muitas vezes, mediado por condição econômica. A categoria emergente da fragilidade e assimetria das redes de apoio revela que a responsabilidade pela gestão do cuidado permanece concentrada nas próprias estudantes, em arranjos contingentes e fortemente feminilizados.

A carga mental do cuidado emerge como dimensão frequentemente invisibilizada nas políticas institucionais. EM3 expõe essa dimensão cognitiva e organizacional ao compartilhar que "às vezes, de noite fico pensando como que a gente vai conciliar isso [...] meu esposo vai voltar a trabalhar, minha irmã vai voltar a estudar, e eu não sei como que eu vou fazer, ainda não parei pra pensar, né?" (EM3, indígena, 1 filha, 2026).

Santos e Comper (2025) argumentam que esse trabalho cognitivo e organizacional permanece historicamente associado às mulheres e produz impactos diretos sobre sua saúde e bem-estar, embora permaneça subvalorizado nas análises sobre permanência estudantil. Hirata e Kergoat (2007) reforçam que a divisão sexual do trabalho não se restringe às tarefas domésticas visíveis, mas abarca também essa dimensão de antecipação, negociação e reorganização permanente que amplia a jornada total e produz desgaste acumulado.

A Afroteca Curumim, espaço de acolhimento infantil inaugurado em 2024 na Unidade Tapajós (*Campus* Santarém), surge nas narrativas como iniciativa decisiva. Resultado de parceria entre a Ufopa e o Ministério da Igualdade Racial (MIR), a Afroteca atende em média cerca de 300 mães estudantes, das quais aproximadamente 80% são negras, quilombolas ou indígenas (Ufopa, 2024).

Para EM2, a Afroteca foi condição de possibilidade da permanência: "se não fosse esse programa, eu não ia estudar [...] você chega e vê que foi pensado um lugar, não só para você, mas também para o seu filho." (EM2, quilombola, 1 filho, 2026). Para além do suporte material, a

Afroteca opera como reconhecimento simbólico: a universidade pensa, cuida e valoriza. Contudo, o espaço está concentrado no *campus* de Santarém, e estudantes dos demais *campi*, como EM4 (Oriximiná), apontam que "os *campi* regionais estão meio que esquecidos." (EM4, quilombola, 3 filhos, 2026).

Acesso, alcance e efetividade da política: quadro comparativo

A análise comparativa entre o desenho normativo da Política de Assistência Estudantil e sua materialização, sistematizada a partir das entrevistas e das respostas obtidas via Fala.BR, revela uma implementação parcial, fragmentada e pouco monitorada. O Quadro 2 sintetiza os principais achados dessa comparação:

Quadro 2 – Política de Assistência Estudantil da Ufopa: previsão normativa *versus* implementação

Dimensão	Previsão Normativa	Evidências de Implementação	Análise
Produção de dados	Monitoramento e sistematização de informações sobre estudantes e ações da política	Ausência de dados sobre estudantes mães (quantidade, evasão, retenção); SIGAA não disponibiliza essas variáveis	Déficit de governança informacional compromete avaliação e planejamento
Maternidade na política	Reconhecimento das especificidades de gênero; apoio a estudantes mães e pais	Ausência de dados consolidados; Política Materna e Parental em tramitação desde jun./2025	Apoio previsto, mas pouco institucionalizado na gestão
Auxílios financeiros	Auxílio educação infantil e outros auxílios de permanência	Auxílio educação infantil NUNCA concedido, apesar de previsto desde 2017	Lacuna normativa-operacional grave — hiato persistente entre política formulada e implementada
Serviços especializados	Acompanhamento multiprofissional (psicologia, pedagogia, serviço social, nutrição)	Serviços existem, mas registros não integrados; alcance para mães não é sistematizado	Dados dispersos impedem avaliação de cobertura e efetividade
Infraestrutura de cuidado	Espaços parentais, sala de amamentação e cuidado infantil	Afroteca Curumim, sala de amamentação e parceria com Cemei — concentrados no Campus Santarém	Implementação parcial e territorialmente desigual
Maternidade como indicador de vulnerabilidade	Avaliação socioeconômica como critério de acesso aos auxílios financeiros	Instrução Normativa nº 1/2024— DAE não inclui maternidade/parentalidade como indicador ou agravante de vulnerabilidade	Invisibilidade do marcador maternidade na triagem que viabiliza o acesso aos auxílios financeiros

Fonte: Elaboração dos autores (2026), com base na Resolução Consepe nº 386/2022 e nas informações obtidas via Fala.BR (pedido nº 23546.024291/2025-26).

Os achados do Quadro 2 evidenciam que a implementação da política se realiza de modo parcial, fragmentado e pouco monitorado. Entre os aspectos mais críticos, destaca-se que o Auxílio Educação Infantil, previsto normativamente desde 2017 e reafirmado em 2022, nunca foi concedido, revelando um hiato persistente entre a política formulada e a política implementada. À luz das pesquisas de Batista, Domingos e Vieira (2021), esse padrão se aproxima do que os autores denominam lógica de não-política: ações fragmentadas, descontinuidades e capacidade limitada de produzir respostas consistentes a públicos específicos.

De forma articulada, a maternidade e a parentalidade não são reconhecidas como dimensões agravantes de vulnerabilidade socioeconômica nos processos de avaliação para acesso aos auxílios estudantis financiados com recursos da Pnaes, o que significa que estudantes mães não recebem pontuação adicional, mesmo quando a maternidade intensifica processos de vulnerabilização.

Essa dupla lacuna — ausência do auxílio específico e não reconhecimento da maternidade nos critérios de vulnerabilidade — expressa o que Figueiredo (2019) denomina problema de permanência simbólica: a política não reconhece institucionalmente a maternidade como dimensão relevante, tendendo a tratar como dificuldade individual aquilo que, na prática, expressa uma desigualdade estrutural relacionada à organização social do cuidado.

As narrativas das participantes confirmam e aprofundam esses limites. Os auxílios financeiros são reconhecidos como instrumentos imprescindíveis: EM6 afirmou que, se não tivesse começado a receber o auxílio naquele momento, teria abandonado o curso; EM8 declarou que a assistência financeira foi "essencial mesmo, imprescindível" para sua continuidade. Contudo, as mesmas estudantes que reconhecem o valor desses apoios demarcam sua insuficiência: “o auxílio não abrangeira nossa necessidade enquanto mãe.” (EM1, parda, 4 filhos, 2026).

EM8 argumenta por uma lógica de equidade, pois os custos de permanência de uma mãe são qualitativamente distintos dos de estudantes sem dependentes. Essa perspectiva dialoga com Fraser (2016), para quem redistribuição e reconhecimento são dimensões inseparáveis de justiça, pois não basta ofertar os mesmos auxílios a todas as estudantes, quando as condições de partida são estruturalmente diferentes.

A categoria emergente da baixa inteligibilidade da política configura-se como fragilidade transversal. As estudantes relatam dificuldades sistemáticas para conhecer a existência dos serviços, compreender os fluxos de acesso e acioná-los no momento adequado. EM1 sintetiza que “a informação está escondida. Sempre quando eu sei de alguma coisa, alguém joga lá no grupo do curso.” (EM1, parda, 4 filhos, 2026).

EM3 constata que há estudantes "prestas a sair da universidade" sem saber onde ficam a psicologia ou a pedagogia. EM8 só descobriu a existência do serviço de enfermagem da universidade quando passou mal, e encontrou o serviço de psicologia por necessidade urgente, após

vivenciar situação de violação de direito no âmbito da universidade, e afirma que a demora para ser atendida "foi a parte difícil", dada a urgência de alguns casos. Esse padrão evidencia que a efetividade de uma política não depende apenas da existência formal de seus instrumentos, mas da capacidade institucional de torná-los compreensíveis, acessíveis e acionáveis pelas usuárias, o que Lotta (2019) denomina capacidade de implementação orientada ao público-alvo.

Acolhimento institucional, saúde mental e desigualdades territoriais

O apoio psicológico emerge nas narrativas como recurso decisivo em momentos de sofrimento intenso e risco de evasão, o que dialoga com a perspectiva da permanência simbólica proposta por Figueiredo (2019) e com as diretrizes do Pnaes, que incorporam a saúde mental como dimensão da assistência estudantil (Lei nº 14.914/2024). EM4 descreve que o serviço chegou em momento crucial em que “estava decidida a trancar a faculdade, a abandonar literalmente [...] esse atendimento veio me resgatar de uma depressão que eu estava vivendo, estava me fazendo mal, estava tirando a minha vontade de viver.” (EM4, quilombola, 3 filhos, 2026).

EM8 vai além e equipara o cuidado em saúde mental ao suporte financeiro ao dizer: “se eu não tenho saúde mental para vir para a sala de aula, não adianta eu ter o dinheiro [...] quando vem a assistência da psicologia, que te acolhe, ouve o que você está dizendo e valida a sua busca por direitos, fica marcado.” (EM8, indígena, 1 filha, 2026).

Contudo, a centralidade reconhecida contrasta com as condições reais de oferta: o Núcleo de Psicologia (Nupsi) conta com apenas duas psicólogas lotadas no *campus* Santarém para atender toda a universidade multicampi. Esse arranjo, reconhecido pela própria gestão no Relatório da Proges de 2024 como risco institucional, restringe o alcance das ações e intensifica a sobrecarga das profissionais, convergindo com as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU, 2024) para o Pnaes.

A auditoria identificou, nas universidades federais brasileiras, problemas que dialogam diretamente com os desafios da Ufopa: redução de recursos orçamentários, carência de pessoal nas equipes de assistência estudantil — especialmente de psicólogos —, lacunas na coleta de dados e fragilidades na regulamentação interna. Gomide e Pires (2014) denominam essa configuração de arranjo burocrático frágil, incapaz de sustentar entregas consistentes diante da magnitude das demandas. As recomendações do TCU apontam para a necessidade de fortalecer as equipes técnicas, aprimorar sistemas de informação e criar indicadores de monitoramento, convergindo integralmente com os achados desta pesquisa.

O acolhimento institucional apresenta duas faces nas narrativas. Por um lado, experiências genuínas de escuta e cuidado: EM4 relata que na universidade tem "mais respeito e acolhimento [...]"

do que com a própria família"; EM2 associa seu sentimento de acolhimento ao fato de o filho também ser acolhido na Afroteca. Por outro lado, episódios de invisibilização e rigidez: EM1 enviou mensagem a um professor, enquanto a filha estava na UTI, e não recebeu resposta; ficou três semestres sem cursar componentes curriculares durante a hospitalização dos filhos, sem que nenhum professor ou coordenação a orientasse sobre como proceder; EM7 diz que foi humilhada publicamente por uma professora ao pedir flexibilidade de horário para levar a filha no primeiro dia de aula escolar.

Esse contraste sustenta a categoria emergente do acolhimento relacional e não institucionalizado: quando ocorre, o acolhimento depende da postura de pessoas específicas, e não de protocolos estruturados. Como argumentam Schmidt e Figueiredo (2009), o acolhimento genuíno exige escuta qualificada como princípio organizador do serviço, e não apenas como disposição individual de alguns servidores. Quando uma política depende excessivamente de disposições individuais, seu alcance tende a ser desigual e imprevisível.

As desigualdades territoriais incidem diretamente sobre a implementação. Os programas e serviços da assistência estudantil permanecem concentrados no *campus* sede; estudantes dos *campi* regionais têm acesso limitado ou inexistente às principais iniciativas voltadas às mães universitárias e comunidade estudantil geral. EM6, em Monte Alegre, relaciona diretamente a dificuldade de permanência à ausência de creche pública local, à inexistência de transporte público e à falta de suporte institucional equivalente: "o que falta é um local para as crianças dentro da Universidade, principalmente onde não tem creche. Aqui só tem creche se a mãe pagar." (EM6, parda, 3 filhos, 2026).

Quase todas as participantes convergem na reivindicação por espaços institucionais de cuidado infantil: EM1 defende a criação de espaços para acolhimento das crianças durante atividades acadêmicas; EM3 reivindica "outra Afroteca disponível" no *campus* Rondon; EM4 menciona a necessidade de "uma mini creche dentro da universidade"; EM7 aponta a necessidade de um espaço para a criança, "nem que seja no período das aulas". A convergência dessas demandas constitui, por si só, um dado analítico relevante: a ausência de espaços de cuidado infantil não é percepção isolada, mas condição estrutural compartilhada.

A Ufopa não está sozinha no desafio de construir políticas de apoio à permanência materna. A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) regulamentou o Regime Acadêmico Especial para Permanência (Raep), voltado a situações como gestação, guarda ou convivência com filhos menores de quatro anos, permitindo flexibilização acadêmica e adaptação de estratégias pedagógicas (Resolução Cepe nº 01/2023). A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) instituiu a Política Institucional de Permanência para Estudantes Mães, prevendo afastamento de atividades, auxílios específicos e espaços de contraturno para cuidados dos filhos (Resolução

Normativa nº 200/2024/CUn). Essas experiências constituem referenciais concretos para a construção de instrumentos que articulem permanência material e permanência simbólica, adaptados ao contexto multicampi amazônico.

A síntese avaliativa permite afirmar que a Política de Assistência Estudantil da Ufopa alcança estudantes mães, mas ainda não as abrange de forma consistente, contínua, equitativa e territorialmente distribuída. Há um desalinhamento entre três planos da ação pública: o desenho normativo (que prevê mais do que é executado), a implementação informada pela gestão (que apresenta iniciativas pertinentes, porém reconhece limitações no monitoramento) e a experiência efetivamente vivida pelas usuárias (que relatam apoios insuficientes diante da densidade concreta de suas demandas). Esse diagnóstico dialoga com o que Gomide e Pires (2014) denominam arranjos burocráticos frágeis: a universidade opera em estágio intermediário de institucionalização, com avanços normativos importantes, mas fragilidades administrativas, informacionais, territoriais e operacionais que limitam a efetividade da política.

RECOMENDAÇÕES

As recomendações derivadas desta pesquisa foram organizadas em quatro eixos articulados, fundamentados nos achados empíricos e nas sugestões das próprias participantes:

(1) Qualificação dos sistemas de informação, monitoramento e avaliação: incluir maternidade, parentalidade, número de filhos, idade das crianças e responsabilidades de cuidado como variáveis específicas nos sistemas institucionais, em especial no SIGAA ou em sistema próprio desenvolvido pela Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), a fim de produzir dados sobre quantidade de estudantes mães, evasão, retenção, trancamentos e conclusão. A integração dos registros produzidos pelos diferentes setores da assistência estudantil em uma base institucional comum é igualmente necessária para superar a dispersão atual em planilhas e formulários não integrados. A ausência de dados consolidados é a raiz de muitas das fragilidades identificadas: sem informação sistematizada, não é possível planejar, monitorar nem avaliar com base em evidências, em consonância com as recomendações do TCU (2024) para o Pnaes.

(2) Reformulação dos instrumentos de avaliação de vulnerabilidade e dos auxílios financeiros: incorporar maternidade, parentalidade e responsabilidades de cuidado como fatores agravantes de Vulnerabilidade Socioeconômica, reconhecendo que o trabalho não remunerado de cuidado interfere nas condições materiais, emocionais e temporais de permanência e que essa condição, quando combinada a outros marcadores de desigualdade, intensifica a vulnerabilização. Efetivar o auxílio educação infantil, previsto desde 2017 e ainda sem edital específico, priorizando

mães solo, responsáveis por crianças pequenas ou com deficiência, estudantes sem rede de apoio e residentes em municípios com baixa cobertura de educação infantil pública.

(3) **Capilarização das ações nos campi regionais e flexibilização acadêmica:** ampliar a oferta de dispositivos de cuidado infantil — inspirados na Afroteca Curumim e adequados a cada território —, serviços especializados e ações de acolhimento para além do *campus* sede, incluindo a ampliação progressiva das equipes multiprofissionais (psicologia, serviço social, pedagogia, saúde e nutrição) com presença ou referência regular nos *campi* regionais. Fortalecer articulações interinstitucionais com prefeituras e secretarias municipais para pactuação de vagas em creches e uso compartilhado de equipamentos públicos. Avaliar a implantação de um regime acadêmico especial para estudantes gestantes, lactantes e responsáveis por crianças pequenas — prevendo flexibilização de frequência, reposição de avaliações, prioridade de matrícula em turnos compatíveis com a rotina de cuidado, trancamento parcial sem prejuízo acadêmico e acompanhamento pedagógico individualizado —, inspirado no Raep da UFMG e na Política Institucional da UFSC, adaptando-os ao contexto multicampi amazônico.

(4) **Institucionalização do acolhimento, melhoria da inteligibilidade e participação social:** avançar na tramitação e deliberação da proposta de Política Materna e Parental da Ufopa, consolidando direitos, fluxos e responsabilidades em instrumento normativo específico. Instituir protocolos de acolhimento à maternidade como parte da cultura universitária, reduzindo a dependência da sensibilidade individual de docentes e técnicos. Investir em formação continuada de docentes, técnicos e gestores sobre direitos de estudantes mães, saúde mental materna e desigualdades raciais e territoriais. Qualificar os canais de comunicação sobre serviços, auxílios, prazos e fluxos com linguagem simples e multicanal, incluindo iniciativas itinerantes nos *campi* regionais. Por fim, apoiar a criação de um coletivo de mães universitárias — como espaço de escuta, apoio mútuo e participação social —, sem transferir para as estudantes a responsabilidade por respostas que cabem à instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa demonstrou que a Política de Assistência Estudantil da Ufopa dispõe de arcabouço normativo que reconhece a maternidade como dimensão da permanência estudantil. A aprovação progressiva de instrumentos como a Resolução Consepe nº 386/2022, a Lei nº 14.914/2024, a Afroteca Curumim e a nova Política de Ações Afirmativas (2025) sinalizam um movimento real de incorporação dessas demandas à agenda universitária. Contudo, a distância entre o que a política estabelece e o que se efetiva no cotidiano acadêmico ainda é significativa, e é nessa distância que a permanência das estudantes mães se fragiliza.

Os achados revelam que a permanência acadêmica dessas mulheres ainda depende fortemente de redes familiares instáveis, estratégias individuais de conciliação e rearranjos cotidianos que extrapolam suas forças. A sobrecarga do cuidado, a instabilidade financeira, a ausência de espaços de cuidado infantil nos *campi* regionais, o sofrimento psíquico e a baixa inteligibilidade da política configuram um conjunto de desafios que a política atual não consegue enfrentar de forma integrada, contínua e equitativa.

Dessa forma, fortalecer a permanência de estudantes mães na Ufopa é uma decisão política, institucional e ética. Em uma universidade amazônica, multicampi e rica em diversidade, garantir o direito à educação superior exige a construção de políticas capazes de dialogar com a vida concreta de suas estudantes. Retirar a maternidade da margem da assistência estudantil e inseri-la no centro da agenda institucional significa reconhecer que as trajetórias de mulheres que cuidam, estudam, trabalham e resistem precisam ser consideradas nos processos decisórios, no planejamento e nos instrumentos de gestão universitária. A universidade pública não cumpre sua missão democrática quando sustenta apenas o acesso; ela precisa também sustentar a permanência qualitativa, com estrutura, recursos, reconhecimento e dignidade.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Kamila Eulalio. Jovens, mães e universitárias: do favor ao direito à permanência. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.
- ANDIFES; FONAPRACE. *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018*. Brasília: ANDIFES; FONAPRACE, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2024.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda; VIEIRA, Bhreno. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 36, n. 107, 2021.
- BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

- COLLINS, Patricia Hill. *Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*. São Paulo: Boitempo, 2021.
- CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6, p. 1241–1299, 1991.
- DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FEDERICI, Silvia. *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e lutas feministas*. São Paulo: Elefante, 2019.
- FIGUEIREDO, Raquel Ferreira de. *A assistência estudantil e a permanência das estudantes-mães na UNIFAL-MG*. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, 2019.
- FRASER, Nancy. *Fortunas do feminismo: do capitalismo gerencial à crise neoliberal*. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 5, p. 7–41, 1995.
- HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595–609, 2007.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 5 jun. 2026.
- IBGE. Em 2022, mulheres dedicaram 9,6 horas por semana a mais do que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas. *Agência IBGE Notícias*, Rio de Janeiro, 11 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37621-em-2022-mulheres-dedicaram-9-6-horas-por-semana-a-mais-do-que-os-homens-aos-afazeres-domesticos-ou-ao-cuidado-de-pessoas>. Acesso em: 5 jun. 2026.
- IBGE. Educação infantil cresce em 2023 e retoma patamar pré-pandemia. *Agência de Notícias IBGE*, Rio de Janeiro, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/noticias/42083-educacao-infantil-cresce-em-2023-e-retoma-patamar-pre-pandemia>. Acesso em: 8 mar. 2025.
- LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. *Revista Pesquisa Qualitativa*, São Paulo, v. 5, n. 7, p. 1–12, abr. 2017.
- MOURA, Solange Maria Sobottka Rolim de; ARAÚJO, Maria de Fátima. A maternidade na história e a história dos cuidados maternos. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, DF, v. 24, n. 1, p. 44–55, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-98932004000100006>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- OLIVEIRA, Evelyn Karine Magalhães. A experiência de mulheres indígenas na universidade pública: permanência e pertencimento. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2014.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107–130.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília: Enap, 2021.

SANTOS, Ana Cristina Collares dos; COMPER, Maria Luiza Carvalho. Invisibilidade e reconhecimento: o trabalho doméstico não remunerado na agenda pública brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 40, n. 118, 2025.

SCHMIDT, Maria Luiza Sandoval; FIGUEIREDO, Marco Antonio de Castro. Acolhimento, empoderamento e inclusão social: alternativas para a clínica na saúde coletiva. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, DF, v. 29, n. 4, p. 672–683, 2009.

SOUZA, Diana Pereira. *Não lugar da maternidade no espaço universitário: expulsão escolar de mães da universidade pública*. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

TCU. Auditoria identifica fragilidades no Programa Nacional de Assistência Estudantil. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 23 out. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-identifica-fragilidades-no-programa-nacional-de-assistencia-estudantil.htm>. Acesso em: 26 ago. 2025.

UFMG. Resolução nº 01/2023, de 20 de abril de 2023. Regulamenta o Regime Acadêmico Especial para Permanência (RAEP). Belo Horizonte, MG: UFMG, 2023. Disponível em: https://ufmg.br/storage/7/a/0/d/7a0dbca36ea8e6fa3b4851c9f05160e5_16839131543286_848718520.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

UFOPA. Resolução Consepe nº 386, de 22 de setembro de 2022. Aprova a Política de Assistência Estudantil da Universidade Federal do Oeste do Pará. Santarém, PA: UFOPA, 2022. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proges/documentos/2023/f6dda537237fe1f917962daaf7c6f31e.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

UFOPA. Instrução Normativa nº 1/2024–DAE/PROGES/UFOPA, de 27 de agosto de 2024. Dispõe sobre o processo de avaliação socioeconômica de estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação da UFOPA. Santarém, PA: UFOPA, 2024. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proges/documentos/2024/bf2ab84723aaca9be9df5f835b4c27cd.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

UFOPA. *Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2024–2031*. Santarém, PA: UFOPA, 2024. Disponível em: <https://pdi.ufopa.edu.br/pdi/pdi-2024-2031-1/pdi-2024-2031/>. Acesso em: 8 ago. 2024.

UFOPA. *Relatório de Gestão da Pró-Reitoria de Gestão Estudantil: exercício 2024*. Santarém, PA: PROGES/UFOPA, 2025. Disponível em: <https://proges.ufopa.edu.br/media/file/site/proges/documentos/2025/56799d6c-6e31-4df4-9b1a-10b96411ba95.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

UFSC. Resolução Normativa nº 200/2024/CUn, de 18 de dezembro de 2024. Dispõe sobre a Política Institucional de Permanência para Estudantes Mães na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC: UFSC, 2024. Disponível em: https://noticias.ufsc.br/files/2025/02/RN_200-2024-CUn_-_Politica_permanencia_estudantes_maes_-_final.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.