

*Organizadores*

Carlos Enrique Carrasco Gutierrez

Carlos Andres Charris Vizcaino



*ENSAIOS SOBRE*  
*POLÍTICAS PÚBLICAS*  
*VOLUME 4*



***ENSAIOS SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS***

***VOLUME 4***

## **Fundação Universidade de Caxias do Sul**

*Presidente:*  
Dom José Gislon

### **Universidade de Caxias do Sul**

*Reitor:*  
Gelson Leonardo Rech

*Vice-Reitor:*  
Asdrubal Falavigna

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

*Pró-Reitora de Graduação:*  
Terciane Ângela Luchese

*Pró-Reitora de Inovação e  
Desenvolvimento Tecnológico:*  
Neide Pessin

*Chefe de Gabinete:*  
Givanildo Garlet

*Coordenadora da EDUCS:*  
Simone Côte Real Barbieri

### **Conselho Editorial da EDUCS**

André Felipe Streck  
Alexandre Cortez Fernandes  
Cleide Calgaro – Presidente do Conselho  
Everaldo Cescon  
Flávia Brocchetto Ramos  
Francisco Catelli  
Guilherme Brambatti Guzzo  
Jaqueline Stefani  
Karen Mello de Mattos Margutti  
Márcio Miranda Alves  
Simone Côte Real Barbieri – Secretária  
Suzana Maria de Conto  
Terciane Ângela Luchese

## **Comitê Editorial**

Alberto Barausse  
*Università degli Studi del Molise/Itália*

Alejandro González-Varas Ibáñez  
*Universidad de Zaragoza/Espanha*

Alexandra Aragão  
*Universidade de Coimbra/Portugal*

Joaquim Pintassilgo  
*Universidade de Lisboa/Portugal*

Jorge Isaac Torres Manrique  
*Escuela Interdisciplinar de Derechos  
Fundamentales Praeeminentia Iustitia/  
Peru*

Juan Emmerich  
*Universidad Nacional de La Plata/  
Argentina*

Ludmilson Abritta Mendes  
*Universidade Federal de Sergipe/Brasil*

Margarita Sgró  
*Universidad Nacional del Centro/  
Argentina*

Nathália Cristine Vieceli  
*Chalmers University of Technology/Suécia*

Tristan McCowan  
*University of London/Inglaterra*



*Organizadores*

Carlos Enrique Carrasco Gutierrez

Carlos Andres Charris Vizcaino

# *ENSAIOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS*

*VOLUME 4*



© dos organizadores  
1ª edição: 2024  
Preparação de texto: Giovana Letícia Reolon  
Editoração: Igor Rodrigues de Almeida  
Capa: EDUCS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
UCS – BICE – Processamento Técnico

E59 Ensaios sobre políticas públicas [recurso eletrônico] : volume 4 / organizado por Carlos Enrique Carrasco Gutierrez, Carlos Andres Charris Vizcaino. – Caxias do Sul, RS : EducS, 2024.  
Dados eletrônicos (1 arquivo). – (Ensaios sobre políticas públicas ; 4)

Apresenta bibliografia.

Vários autores.

Modo de acesso: World Wide Web.

DOI: 10.18226/9786558074168

ISBN 978-65-5807-416-8

1. Política pública. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Ensino superior. 4. Gerontologia. I. Gutierrez, Carlos Enrique Carrasco. II. Vizcaino, Carlos Andres Charris.

CDU 2. ed.: 304.4

Índice para o catálogo sistemático:

1. Política pública	304.4
2. Desenvolvimento econômico	330.34
3. Ensino superior	378
4. Gerontologia	613.98

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária  
Márcia Servi Gonçalves – CRB 10/1500

Direitos reservados a:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul  
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil  
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil  
Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197  
Home Page: [www.ucs.br](http://www.ucs.br) – E-mail: [educs@ucs.br](mailto:educs@ucs.br)

# *Ensaio sobre Políticas Públicas*

---

## **Organizadores**

### **Carlos Enrique Carrasco Gutierrez**

Doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (2008) e em Engenharia Elétrica (métodos de apoio à decisão) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2006); mestre em Engenharia Elétrica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2002); graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Nacional de Engenharia (UNI) de Lima, Peru. Atualmente, está como coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, na Universidade Católica de Brasília (UCB), e professor nos cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Economia e Políticas Públicas na UCB. Atua como consultor para diversas instituições nacionais e internacionais. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Métodos e Modelos Matemáticos, Econométricos e Estatísticos. É pesquisador em tempo integral e bolsista de produtividade em pesquisa nível 2 do CNPq. Participa de projetos de pesquisa e possui diversas publicações acadêmicas nacionais e internacionais, em periódicos de Economia e áreas afins.

É autor do livro *Introdução à avaliação de impacto e retorno econômico de programas sociais*.

Site pessoal: <https://sites.google.com/view/carloscarrascogutierrez>

E-mail: [carlosenrique@p.ucb.br](mailto:carlosenrique@p.ucb.br)

## **Carlos Andres Charris Vizcaino**

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (2021); mestre em Economia Aplicada pela UFV (2017); pós-doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (2023). Atualmente, é professor nos cursos de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Economia e Políticas Públicas na Universidade Católica de Brasília (UCB). As suas pesquisas se concentram em temas de Economia do Trabalho, Economia da Saúde, Economia Agrícola, Avaliação de Políticas e Microeconometria Aplicada. Possui diversas publicações acadêmicas nacionais e internacionais. É um dos coautores do livro *Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário*.

*E-mail:* carlos.vizcaino@p.ucb.br

# Sumário

**Apresentação/ 9**

**Capítulo 1 \* Fatores determinantes ao acesso e divulgação da produção científica brasileira/ 11**

*Patrícia de Almeida Silva  
Gilberto Clóvis Josemin*

**Capítulo 2 \* O Sistema Universidade Aberta do Brasil: Análise da avaliação de uma política pública voltada para a Educação Superior a Distância/ 76**

*Natalia de Castro Amaral Franco  
Ana Paula Bernardi da Silva  
Carlos Enrique Carrasco-Gutierrez*

**Capítulo 3 \* O coordenador de curso superior, como gestor acadêmico, administrativo e financeiro/ 102**

*Nayara Freire da Silva Rodrigues  
Gilberto Clóvis Josemin*

**Capítulo 4 \* Repercussões da lei do feminicídio sobre a mortalidade de mulheres por violência no Brasil/ 130**

*Jorge Luis Ribeiro Machado  
Carlos Andres Charis Vizcaino*

**Capítulo 5 \* Análise da capacidade de acolhimento das Instituições de Longa Permanência para pessoas idosas no Distrito Federal/ 150**

*Claudia Nunes da Silva  
Carlos Andres Charis Vizcaino  
Edileuza Nunes Lima*

**Capítulo 6 \* A influência do período de internação no declínio da capacidade funcional do paciente idoso: revisão sistemática/ 194**

*Lidiane R. Ferreira de Oliveira de Paiva*

*Jackeline M. Barbosa*

*Vicente Paulo Alves*

**Capítulo 7 \* Desenvolvimento regional de políticas públicas: elasticidades de preços da produção de uva e manga e projetos públicos de irrigação Mandacará e Nilo Coelho pela Codevasf/ 216**

*Leonardo de Frias Barbosa*

*Carlos Enrique Carrasco-Gutierrez*

**Capítulo 8 \* Agricultura familiar: análise do comportamento dos fatores relacionados ao Programa de Aquisição de Alimentos/ 246**

*Edinete Xavier de Miranda*

*Gilberto Clóvis Josemin*

**Capítulo 9 \* Necessidades de contextualização na formação de professores: políticas públicas e sujeitos na educação do campo/ 285**

*Ercila Regina da Silva Ferreira*

*Mônica Mendes Pereira Alves*

# *Apresentação*

---

O Programa de Pós-Graduação e Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília (MPPP/UCB) tem a satisfação de apresentar o quarto volume da série “Ensaaios sobre Políticas Públicas”. Este volume reúne contribuições valiosas de diversas áreas do conhecimento, como Economia, Gestão Pública e Gerontologia, destacando-se pela sua relevância tanto para a literatura de avaliação de políticas públicas como para a sociedade em geral. Desde sua criação em 2018, o MPPP/UCB tem como objetivo oferecer formação acadêmica de qualidade a profissionais de diferentes áreas, proporcionando um conhecimento científico sólido em políticas públicas e capacitando os alunos a utilizarem ferramentas modernas para a elaboração, análise e avaliação de políticas públicas e projetos sociais.

O livro está organizado em nove capítulos, cada um explorando tópicos distintos. O primeiro capítulo analisa a publicação em periódicos científicos e a eficiência do modelo de assinaturas da Capes (2013-2016), destacando o Portal de Periódicos como essencial para a visibilidade da pesquisa brasileira. No segundo capítulo, é analisado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (SISUAB), criado em 2006 para expandir a Educação Superior a Distância em regiões remotas. O terceiro capítulo investiga o perfil dos coordenadores de cursos em uma instituição privada do Distrito Federal, abordando desafios na gestão acadêmica, administrativa e financeira. O quarto capítulo examina a Lei nº 13.104/2015 (Lei do Feminicídio) e seu efeito na mortalidade de mulheres por violência no Brasil entre 1989

e 2021, ressaltando a importância das Medidas Protetivas de Urgência (MPU). O quinto capítulo analisa a capacidade de acolhimento do Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (SAIPI) no Distrito Federal entre 2018 e 2023, recomendando a criação de novos SAIPI em áreas com maior concentração de idosos e menor renda.

O sexto capítulo investiga a influência do período de hospitalização no declínio da Capacidade Funcional (CF) em idosos, utilizando uma revisão sistemática com o método PRISMA. O sétimo capítulo analisa a relação entre a produção e os preços das frutas uva e manga nos Projetos Públicos de Irrigação Mandacarú e Nilo Coelho, entre 2012 e 2021, revelando a influência do preço e da área colhida na produção. O oitavo capítulo descreve o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), implementado pelo Governo Federal em 2003 para apoiar a agricultura familiar, analisando diversos fatores sociais e econômicos. Por fim, o nono capítulo aborda a necessidade de reformular as práticas educativas em comunidades rurais, focando na formação de professores e na valorização das culturas locais, propondo uma educação de qualidade que promova emancipação e engajamento social.

Esperamos que este livro proporcione uma leitura enriquecedora e contribua para melhorias nas políticas públicas do país, além de estimular novos trabalhos nessa área de pesquisa tão relevante e crescente.

# Capítulo 1

---

## Fatores determinantes ao acesso e divulgação da produção científica brasileira

*Patrícia de Almeida Silva<sup>1</sup>  
Gilberto Clóvis Josemin<sup>2</sup>*

**Resumo:** O estudo visou obter informações sobre as características das áreas do conhecimento sobre a opção de publicação em periódicos científicos e identificar os aspectos que interferiram na divulgação e acesso à produção científica nacional. Foi avaliado se o modelo de negócio baseado na assinatura de periódicos, fortemente utilizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) entre os anos de 2013 a 2016, foi o mais eficiente e viável para a aplicação do recurso público. As conclusões extraídas do presente estudo a partir dos dados dos Programas de Pós-Graduação notas 6 e 7, no Quadriênio 2013 a 2016, identificaram que os periódicos de acesso fechado foram os veículos mais procurados pelos pesquisadores, portanto esse modelo de negócio foi importante naquele momento, mas as publicações em acesso aberto tiveram um significativo crescimento em grande parte das áreas de avaliação, reforçando a necessidade de a Capes definir sua estratégia de atuação no que tange às políticas futuras de investimento. Por fim, concluiu-se que, além da concepção inicial de dar acesso ao público consumidor da informação científica, o Portal de Periódicos da Capes continuou sendo uma ferramenta de promoção da visibilidade ao conteúdo publicado pelos pesquisadores brasileiros.

---

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: pati.oswaldo@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Administração, vínculo com o Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: gcjosemin@gmail.com

Palavras-chave: Acesso aberto; Políticas; Pesquisador; Custo; Financiamento.

## 1 Introdução

O presente artigo teve a finalidade de analisar empiricamente o comportamento dos pesquisadores brasileiros quanto à publicação de artigos científicos. Para tanto, foram utilizados como parâmetro as revistas científicas disponíveis no Portal de Periódicos da Capes, de forma a verificar se essa política pública, criada inicialmente para divulgar aos leitores o que é produzido mundialmente, tem atendido também a função de divulgar os resultados dos estudos produzidos pelos autores brasileiros em formato de artigos científicos.

Utilizou-se como base de dados o conjunto de informações inseridas no sistema Coleta/Plataforma Sucupira, prestadas pelas Instituições de Ensino Superior e/ou Pesquisa com Programas de Pós-Graduação reconhecidos pela Capes e que, no Quadriênio entre 2013 e 2016, passaram pela Avaliação de Permanência e receberam como resultado notas 6 e 7, sendo, portanto, classificados como programas de excelência para a Pós-Graduação brasileira.

A escolha deste tema visou confrontar ou corroborar as argumentações de inúmeros autores como (Castiel; Valero, 2007; Kuramoto, 2008; Sandes; Diniz, 2014), sobre o aumento da produção acadêmica nacional nas últimas décadas, fruto da adoção de recursos informáticos que contribuíram para a difusão e o aumento das possibilidades de acesso à produção acadêmica. Esses recursos proporcionaram ao pesquisador maior acessibilidade para a obtenção de fontes bibliográficas, bem como a utilização de bancos de informações e análise de dados, contribuindo para a elaboração de seus artigos científicos. Por isso partiu-se do pressuposto de que o Portal de Periódicos da Capes foi um importante

instrumento para o levantamento de dados científicos e bibliográficos, colaborando para a divulgação dos resultados das pesquisas.

Apesar dos resultados positivos relatados no decorrer da existência do Portal de Periódicos, observaram-se falhas de governo na implementação da política pública, tendo em vista as atividades de planejamento, negociação e acompanhamento da execução dos contratos de acesso aos conteúdos eletrônicos disponibilizados no Portal de Periódicos da Capes. Cabe ressaltar que a legislação que regula compras e prestação de serviço pela Administração Pública Federal impõe regras que limitam o nível de negociação usualmente adotado pelas editoras comerciais, inviabilizando, muitas vezes, a concretização de contratações. Tais problemas têm início a partir da escolha do conteúdo a ser contratado, que se origina por intermédio da demanda da comunidade acadêmica, a partir de então é feita a avaliação por especialistas das áreas demandantes, para subsidiarem a possibilidade de contratação ou a justificativa de descontinuidade do conteúdo na base do Portal de Periódicos. Contudo, nem sempre há prazo suficiente para que todo esse processo ocorra dentro dos trâmites que a legislação exige, tendo em vista a diversidade, a complexidade e, conseqüentemente, a dificuldade de obtenção de pareceres de especialistas oriundos da comunidade acadêmica. Após essa fase, faz-se necessário o levantamento do custo para assinatura dessas bases, e novo problema é identificado, relativo aos altos custos cobrados pelos grandes editores comerciais que detêm o oligopólio de boa parte dos conteúdos internacionais demandados.

Para exemplificar a dificuldade de negociação mencionada acima, Ariento (2017, p. 144) registrou a experiência da Universidade de Harvard, que em 2012 tomou a decisão extrema de promover um boicote ao conteúdo comercializado pela editora Elsevier, além de não aceitar aumentos

de 145% observados no decorrer dos seis anos anteriores, impostos pelas maiores editoras científicas comerciais (Elsevier, Springer e Wiley). Tal decisão foi publicada pelo jornal *The Guardian*.

Cabe ressaltar que no caso do Brasil tais contratações são feitas diretamente com os proprietários ou detentores do direito de comercialização dos conteúdos eletrônicos indexados nas bases de dados, fazendo-se necessária a formalização de instrumentos internacionais, que podem ser firmados originalmente em dólar e convertidos ao real no ato do pagamento. Entretanto, como o orçamento público é disponibilizado em real, as frequentes oscilações do câmbio têm fragilizado o poder de negociação junto aos fornecedores dessas bases de dados.

Outro problema que ocorre ao mesmo tempo reside no fato de que a validação das pesquisas acadêmicas é mediada pelas próprias editoras científicas que, por meio de modelos de negócios junto aos autores, se dispõem a revisar, publicar e qualificar esses estudos, assegurando, assim, o acesso à informação. Independentemente da forma como se dá esse acesso (por assinatura ou *Open Access*), tais modelos podem ter custos que variam conforme cada editora. Com isso, para publicar, os pesquisadores devem seguir as regras estabelecidas pelos editores científicos e pela academia (Faciolince; Green, 2021). Dessa forma, o investimento em publicação é discutido quando se questiona o volume de recursos desembolsados com taxas de submissão e publicação nos títulos com maior número de artigos.

Nesse contexto, as questões abordadas neste trabalho geram a seguinte pergunta: o Portal de Periódicos tem acompanhado às demandas da comunidade acadêmica e assegurado o acesso à produção científica nacional, com base no comportamento dos pesquisadores brasileiros e diante

dos modelos atualmente vigentes de acesso e publicação em periódicos científicos?

Tal pergunta se justificou pelo fato de que a produção acadêmica brasileira em formato de artigos é relevante, e os autores vinculados aos Programas de Pós-Graduação analisados neste trabalho preocuparam-se em divulgar suas pesquisas em revistas de alta representatividade nacional e internacional, contudo não havia clareza sobre em quais revistas efetivamente as publicações ocorreram, impossibilitando que a Capes tivesse argumentos para questionar valores de assinaturas, negociar descontos oriundos de pagamentos por submissões, bem como abatimentos de taxas de processamento do artigo (cuja sigla em inglês é APC) ou outras despesas pagas antes da publicação do artigo com recursos públicos.

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa foi avaliar se o Portal de Periódicos vem atendendo a função de dar visibilidade aos resultados da produção científica nacional e identificar os aspectos que interferem na divulgação e no acesso a esses trabalhos em forma de artigos. Para isso, pretendeu-se analisar a produção de autores brasileiros em artigos científicos, a partir da forma em que usualmente publicam-acesso aberto ou fechado; publicações nacionais ou internacionais.

Os resultados desta pesquisa apontaram que, preocupados com o impacto de suas publicações no resultado final da avaliação de permanência da Capes (Quadrienal 13-16), grande parte dos autores brasileiros seguiu as orientações dos Programas de Pós-Graduação, no que diz respeito aos periódicos escolhidos para publicação de seus artigos.

Outro dado relevante apurado foi que um significativo número de títulos não estava disponível no Portal de Periódicos, identificando-se a necessidade de a Capes

revisar os critérios de escolha do conteúdo a contratar ou indexar na plataforma.

Concluiu-se também que os periódicos de acesso fechado foram os veículos mais procurados pelos pesquisadores, portanto esse modelo de negócio foi importante naquele momento. Contudo, as publicações em acesso aberto foram bastante utilizadas por grande parte das áreas de avaliação, o que reforça a necessidade de a Capes definir sua estratégia de atuação no que tange ao modelo de negócio que irá adotar no futuro.

## **2 Referencial teórico**

Os periódicos científicos são canais de comunicação muito utilizados pelos pesquisadores. É por meio das revistas que os cientistas se comunicam e validam suas pesquisas perante a comunidade acadêmica. Entretanto, as imposições para a divulgação e limitações para a visualização do conhecimento científico resultaram em um movimento em prol do acesso aberto. Tal movimento derivou da demanda da comunidade acadêmica para a adoção de alternativas em que houvesse a garantia de tornar livre o acesso à produção científica produzida pela comunidade acadêmica sem a submissão às limitações definidas nos moldes até então estabelecidos pelos editores científicos. A origem do movimento de acesso aberto no mundo se deu em dezembro de 2001, quando o Open Society Institute<sup>3</sup> reuniu proeminentes acadêmicos na cidade de Budapeste (Hungria) que influenciaram fortemente no nascimento dessa iniciativa. Como resultado, essa reunião gerou o documento denomi-

---

<sup>3</sup> A Open Society Foundations (OSF), anteriormente Open Society Institute, é uma rede internacional de filantropia fundada pelo magnata George Soros. Ela apoia financeiramente grupos da sociedade civil em todo o mundo, com o objetivo declarado de promover a justiça, a educação, a saúde pública e a mídia independente. Fonte: <https://pt.wikipedia.org/>.

nado “Iniciativa de Acesso Aberto de Budapeste” (IAAB)<sup>4</sup>. Segundo Bailey (2006), a definição de acesso aberto registrada nesse documento, embora refinada em instrumentos subsequentes, continua influenciando as políticas de acesso aberto adotadas por diversos países no mundo. A IAAB considerou que acesso aberto se caracterizaria por sua disponibilização gratuita na internet pública, permitindo que qualquer usuário possa ler, baixar, copiar, distribuir, imprimir, pesquisar ou vincular os textos completos desses artigos, rastreá-los para indexação, passá-los como dados para *software* ou usá-los para qualquer outra finalidade legal, sem barreiras financeiras, legais ou técnicas que não sejam aquelas indissociáveis do acesso à própria internet. A única restrição na reprodução e distribuição considerada pelo grupo de acadêmicos é o respeito aos direitos de autor nesse domínio, devendo ser dado a ele o direito de controle sobre a integridade de seu trabalho, bem como o de ser devidamente reconhecido e citado.

No entanto, anos após o lançamento desse movimento, Neubert e Rodrigues (2021, p. 2) constataram que, com a expansão do Acesso Aberto, as grandes editoras se reinventaram e vêm conquistando um considerável espaço, e, em contraposição às ideias iniciais registradas na reunião em Budapeste, têm se favorecido por meio da cobrança de APC, tanto para publicação em títulos híbridos (periódicos que possuem artigos acessíveis por assinatura e artigos de acesso aberto) como na versão dourada (periódicos que já nascem com acesso integralmente aberto, mediante pagamento de APC por parte de cada um dos autores). Dessa forma, os editores comerciais ampliam sua atuação, atendendo aos apelos dos diversos atores científicos pelo acesso livre e mantendo o domínio do mercado. As autoras argumentaram que o mercado editorial científico global é con-

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.soros.org/openaccess/read.shtml>.

trolado por um pequeno grupo de editores, proprietários da maioria dos títulos de altos fatores de impacto, atuantes em um mercado inelástico caracterizado pela ausência de concorrência e cujo oligopólio permite determinar o aumento ou a criação de taxas de acesso ou publicação de acordo com seus interesses.

Ellers *et al.* (2017, p. 91) registraram que um dos modelos amplamente divulgados pelas grandes editoras é a publicação no formato “*Gold Open Access*”, uma alternativa em que o autor paga uma taxa de processamento para disponibilizar o artigo gratuitamente aos leitores, sem embargos. No entanto, esse modelo é motivo de preocupação, porque impulsiona uma redistribuição de dinheiro de pesquisa valioso para apoiar artigos de acesso aberto em grandes editores que adotam critérios de aceitação mais permissivos, mas com pouca transparência quanto aos custos despendidos. Atualmente, muitas agências de financiamento, principalmente de países em desenvolvimento, alocam significativas quantias de pesquisa para cobrir os custos com APC, por isso vários governos tornaram o OA obrigatório para todas as pesquisas com financiamento público, utilizando-se do modelo *Gold Open Access* como forma de assegurar tal política. Neubert e Rodrigues (2021) comprovaram por meio de seus estudos o elevado pagamento de APC em publicações latino-americanas para editores comerciais e argumentaram que, apesar dos altos custos dos APC cobrados aos pesquisadores latino-americanos, não se verifica uma redução da demanda destes em submeter seus artigos a tais revistas comerciais. Elas afirmam que tal comportamento deve-se, em grande parte, ao prestígio do periódico, expressado pelo seu Fator de Impacto. Por essa razão concluem que o valor cobrado pelo APC não está vinculado aos custos de produção, mas ao estrato de impacto que o periódico representa. De forma a disponibilizar alternativas que aten-

dam às cobranças impostas pela própria comunidade acadêmica de constância e abundância de publicação científica, os países latino-americanos passaram a incentivar a edição de títulos abertos subsidiados por instituições de ensino superior e/ou de pesquisa e associações científicas atuando como editoras. Nesse sentido, tais iniciativas resolvem a questão da diminuição do custo de publicação, garantem o acesso aberto à produção científica nacional, mas esbarram na limitação relativa à visibilidade internacional (Neubert; Rodrigues, 2021)

Na contramão das ações de incentivo à divulgação do conhecimento em revistas nacionais e de acesso aberto, alguns autores brasileiros buscam periódicos de alto reconhecimento internacional para divulgar os resultados de seus trabalhos científicos, consequentemente grande parte do crescimento da produção científica nacional se dá a partir de parcerias de autores brasileiros com renomados cientistas internacionais, que têm seus artigos amplamente divulgados em revistas de referência mundial. Contudo, Sandes e Diniz (2014) registraram que as revistas brasileiras não acompanharam tal crescimento e argumentaram que um dos motivos que contribuíram para essa discrepância pode estar associado ao critério de classificação de revistas no Qualis (Capes), que valoriza a estratificação internacional. Com isso, há uma tendência indireta de favorecimento às revistas de acesso fechado em termos de estratificação, pois já trazem em seu arcabouço citações de autores de outros países, aumentando o fator de impacto dos veículos internacionais. Os autores defenderam a necessidade de modificações no critério de estratificação do Qualis, buscando alternativas que visem valorizar as revistas nacionais.

Castiel e Valero (2007) complementaram que as revistas de grande prestígio internacional costumam investir nas temáticas e formas de abordagem de artigos que despertam

o interesse do seu público-alvo, ou seja, a comunidade da Europa e dos Estados Unidos, por essa razão os pesquisadores têm a tendência de procurar os veículos internacionais para publicarem seus artigos.

Neubert e Rodrigues (2021) afirmaram que a visibilidade dos conteúdos científicos produzidos fora dos circuitos tradicionais de divulgação é obtida por meio de padrões de comunicação, com a publicação de artigos em periódicos estrangeiros ou pela internacionalização de títulos nacionais, que utilizam como plataformas de acesso as disponibilizadas por editores comerciais, fato que aumenta a possibilidade de indexação dessas revistas em ferramentas de citação como *Web of Science* (Clarivate) e *Scopus* (Elsevier), mas limita a acessibilidade da sociedade a esses veículos de informação, haja vista que, para acessá-los, muitas vezes faz-se necessário investir em recursos, como a assinatura desses periódicos.

### 3 Metodologia

Criado no ano de 2000 e gerido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Portal de Periódicos foi um avanço tecnológico que seguiu a temática da divulgação *online* do conhecimento científico mundial, fornecendo conteúdo científico de alta qualidade para diversas Instituições de Ensino Superior e/ou Pesquisa em todo o país e contribuindo para a redução das desigualdades regionais no acesso à ciência.

Antes da criação dessa política pública, a comunidade acadêmica dispendia custos elevados com assinaturas para acesso às revistas científicas, nas quais os resultados das pesquisas eram publicados, contudo tal acesso não era viável a boa parte das bibliotecas universitárias brasileiras, pois estas não conseguiam manter a assinatura de coleções de revistas científicas com a frequência e diversidade de

conteúdo necessário para atender a demanda da comunidade acadêmica, em razão de seus orçamentos insuficientes (Kuramoto, 2008).

Contudo, as externalidades de consumo resultantes do aumento do volume de material bibliográfico, o fortalecimento da cultura de acesso a material *online* e a melhora na infraestrutura de internet das instituições proporcionaram a democratização do acesso imediato às publicações do acervo *online*. Tais fatores contribuíram para a evolução e a consolidação do Portal de Periódicos. Dessa forma, muitas universidades possibilitaram aos pesquisadores a realização de estudos de campo ao mesmo tempo em que acessavam as bases de dados disponíveis na plataforma, mesmo fora da universidade (Almeida *et al.*, 2010). Sendo assim, como deixaram de aplicar seus orçamentos em assinatura de conteúdo *online*, ou impresso, as instituições puderam redirecionar seus investimentos em médio e longo prazo para a melhoria na qualidade e quantidade de computadores e de infraestrutura de suas bibliotecas, bem como para a aquisição de conteúdos para atendimento das demandas específicas da comunidade acadêmica local.

No que tange à avaliação da Pós-Graduação no Brasil, Nobre e Freitas (2017) registraram que o sistema foi implantado em 1976, época em que o país já contava com cursos de Mestrado e Doutorado que vinham desenvolvendo suas atividades desde os anos 1960. Essa linha de ação está sob a responsabilidade da Capes desde sua implementação e representa um instrumento fundamental do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

Os autores informaram ainda que a princípio a avaliação utilizava uma escala conceitual de A a E, mas a partir de 1997 foi adotada a escala de avaliação numérica de 1 a 7, em que os cursos recebem nota de acordo com o desempenho acadêmico, sendo que as notas 1 e 2 são consideradas

insuficientes e provocam a desativação do curso; a nota 3 é atribuída a cursos novos que passam pela primeira avaliação de permanência ou àqueles que apresentam padrões mínimos de qualidade no período avaliado; as notas 4 e 5 significam um desempenho entre bom e muito bom, sendo 4 a nota mínima para que um curso de doutorado continue ativo e 5 a nota máxima para programas que possuem apenas curso de mestrado. Além disso, os programas com doutorado que receberem nota 5 são elegíveis às notas 6 e 7, momento em que, ao serem indicados pela comissão de avaliação, são avaliados por seu padrão de excelência e internacionalização (Nobre; Freitas, 2017). Pelos critérios expostos acima, foi escolhida para este trabalho a análise dos Programas de Pós-Graduação notas 6 e 7, uma vez que, além de terem alcançado o desempenho muito bom, apresentaram padrões de qualidade diferenciados que os destacaram perante os demais programas de suas respectivas áreas de avaliação, bem como receberam o reconhecimento da relevância produtiva por seus parceiros internacionais.

Outra mudança identificada no decorrer da existência do sistema de avaliação da Pós-graduação foi originária da Resolução Nº 05, de 11 de Dezembro de 2014, que alterou para quatro anos o período de avaliação de permanência, que antes era Trienal. Com isto, a primeira avaliação quadrienal considerou o período de 2013 a 2016 e utilizou pela primeira vez a Plataforma Sucupira como fonte de dados (Brasil, [20--a]).

Quanto aos resultados da avaliação de permanência da Capes, é importante ressaltar que foram apurados pelas comissões formadas pelas áreas, compostas por docentes oriundos das 49 áreas de avaliação existentes naquele quadriênio. A comissão levou em conta informações relevantes inseridas nas fichas de avaliação registradas pelos Programas de Pós-Graduação, em que foram pontuados os

seguintes critérios: proposta do programa, corpo docente, corpo discente, produção intelectual, inserção social e inserção internacional. Dessa forma, para o presente trabalho, o critério analisado foi a Produção Intelectual, cuja avaliação girou em torno da quantidade, qualidade e relevância dos seguintes conteúdos: artigos, livros, projetos de pesquisa, produção técnica e artística.

Cabe salientar que a Produção Intelectual é alimentada anualmente na Plataforma Sucupira pelos Programas de Pós-Graduação, tendo como informações essenciais para preenchimento: título e autoria; detalhamento (artística, bibliográfica ou técnica); subtipo (música, artigos em periódicos ou apresentação de trabalhos); contexto (área de concentração, linha de pesquisa e projeto de pesquisa). No presente trabalho, o subtipo analisado foi a publicação de artigos em periódicos, que foram avaliados conforme o fator de impacto (consagrada internacionalmente) e a estratificação Qualis. Essa produção intelectual foi escolhida para este estudo por tratar-se de um produto adotado por todas as 49 áreas de avaliação, em ambos os níveis (Mestrado e Doutorado).

O presente trabalho teve uma abordagem mista: quantitativa, a partir da análise do perfil da produção científica das áreas tomadas para estudo, pois foram analisadas as informações obtidas junto às bases de dados referenciadas no modelo metodológico – nesse sentido foram considerados aspectos da produção científica, como área de avaliação, opção de disponibilização do acesso pelo pesquisador e publicação em acesso aberto e fechado –; e qualitativa, ao comparar os dados identificados a partir da produção intelectual em formato de artigo publicada entre 2013 e 2016 pelos cursos notas 6 e 7, à luz do referencial teórico e dos documentos orientadores das áreas de avaliação.

A pesquisa foi desenvolvida a partir do seguinte modelo metodológico:

- **levantamento dos dados** a partir dos itens listados nos objetivos específicos –perfil dos autores e das revistas em que mais publicam-se de acesso aberto ou fechado, forma de acesso ao conteúdo produzido e principais demandas das áreas no que diz respeito ao critério de escolha do periódico onde foi feita a publicação – com coletas foram relativas ao quadriênio 2013-2016;
- utilização de **instrumentos** como dados relativos à identificação dos Programas de Pós-Graduação Notas 6 e 7 aos quais os pesquisadores estavam vinculados, dados oriundos do Coleta/Capes, relativos às informações anuais registradas pelos programas *stricto sensu* das Instituições de Ensino Superior e Pesquisa e Documentos Orientadores das áreas que embasaram as comissões de avaliação do quadriênio 2013-2016, sendo que todos os dados abertos foram extraídos da Plataforma Sucupira da Capes;
- cruzamento e interpretação dos dados identificados nos objetivos específicos, a partir das informações coletadas.
- Para o desenvolvimento da pesquisa, foram adotados os seguintes procedimentos:
- desenvolvimento de revisão de literatura e referencial teórico;
- organização dos dados da produção por área de avaliação, a partir do sistema “Coleta” da Plataforma Sucupira;
- consulta para verificar se as revistas registradas no Coleta estavam disponíveis no Portal de Periódicos da Capes;

- sistematização dos dados coletados;
- descrição dos resultados e elaboração da conclusão.

A base de dados adotada no trabalho foi o Coleta/Plataforma Sucupira da Capes, um sistema que reúne informações relativas à atividade acadêmica desenvolvida pelos Programas de Pós-Graduação (PPG) *stricto sensu* recomendados pela Capes, bem como sua infraestrutura física, técnica e tecnológica para formação de recursos humanos e desenvolvimento de pesquisa científica. As informações podem ser visualizadas por meio do acesso público à Plataforma Sucupira<sup>5</sup>.

A inserção dos dados da Pós-Graduação é realizada anualmente pelas Instituições de Ensino Superior e/ou Pesquisa e serve como base para subsidiar a avaliação de Permanência dos Programas de Pós-Graduação, que ocorre a cada quatro anos. Neste estudo tal avaliação correspondeu ao quadriênio 2013-2016, cujo regulamento contendo os objetivos, normas, processo avaliativo, divulgação dos resultados e respectivos calendários sobre como se dariam as reuniões das comissões de avaliação foi divulgado por meio da Portaria nº 59, de 21 de março de 2017<sup>6</sup>.

Os dados depositados pelas instituições no sistema Coleta são extremamente ricos e podem servir de base para a proposição de ações de fomento, auxiliar na formulação de políticas nas mais diversas áreas do conhecimento para formação de recursos humanos de alto nível, promover parcerias institucionais independentemente da região onde a linha de pesquisa é desenvolvida, identificar potenciais parceiros internacionais, com base nos resultados dos estudos desenvolvidos e publicados por docentes e discentes, nos mais diversos canais de comunicação científica, disponi-

<sup>5</sup> Para maiores informações, visite o site: <https://sucupira.capes.gov.br/>.

<sup>6</sup> Para maiores informações, visite o site: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=240#anchor>.

bilizados nacional ou internacionalmente. As informações coletadas podem também identificar a necessidade de revisão da aplicação do fomento para manutenção da qualidade do programa, com a promoção de acompanhamentos preventivos, indução de projetos específicos e estratégicos. O problema é que essa base de dados não interage com outros sistemas importantes da Capes como o Portal de Periódicos, e isso impede que sejam geradas informações relevantes que poderiam subsidiar desde o processo de contratação até a demonstração dos resultados do uso do conteúdo pela comunidade científica.

A partir da base de Dados Abertos<sup>7</sup> disponibilizada na Plataforma Sucupira, foram baixadas duas planilhas: Programas avaliados no quadriênio 2013-2016 (Planilha 1) e a Produção científica em formato de artigos em periódicos, com a lista de periódicos nos quais os artigos foram publicados (Planilha 2). O intuito deste levantamento foi averiguar qual o perfil de publicação dos pesquisadores acadêmicos, a fim de identificar se o fomento à divulgação da pesquisa acessada por meio do Portal de Periódicos está atendendo as atuais demandas da comunidade acadêmica no que tange ao acesso ao conteúdo de alto nível produzido pelo pesquisador brasileiro, principalmente quando tais estudos são produzidos e divulgados com recursos públicos.

O quadriênio 2013-2016 foi escolhido porque foi o último período avaliado e os resultados já foram divulgados. O quadriênio 2017-2020, apesar de mais recente, concluído e avaliado, não teve suas notas formalmente divulgadas quando este trabalho foi iniciado e ainda está em fase de análise de recursos interpostos por alguns programas.

Quanto às delimitações do conteúdo analisado, Creswell (2021) informou que o trabalho deve declarar o

---

<sup>7</sup> Para maiores informações, visite o site: <https://dadosabertos.capes.gov.br/dataset?organization=diretoria-de-avaliacao>.

tamanho da população de estudo e os meios para identificar os indivíduos na população, bem como o tamanho da amostra. Com base nessa argumentação, o levantamento dos dados trouxe os números registrados no Quadro 1, relativos aos Programas de Pós-Graduação que obtiveram notas entre 1 e 7 e estão vinculados às 49 áreas de avaliação (quantitativo vigente em 2023).

Quadro 1: Resumo dos dados obtidos na Planilha 1 – Programas avaliados no quadriênio 2013-2016

<b>Notas</b>	<b>Nº de programas avaliados</b>	<b>Nº de periódicos por programa</b>	<b>% produzida pelos programas</b>
1	8	661	0,08%
2	89	9.098	1,08%
3	1.334	126.179	14,93%
4	1.499	283.475	33,54%
5	764	220.894	26,14%
6	298	114.636	13,56%
7	184	90.176	10,67%
<b>Totais</b>	<b>4.176</b>	<b>845.119</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborado pelos autores.

Tendo em vista que a quantidade de periódicos constante na Planilha 2 é muito grande, optou-se por analisar os programas de notas 6 e 7, que somados totalizaram 204.812 registros relativos a 482 programas. Apesar de representar 23% do total registrado no sistema Coleta, o que motivou a escolha desse grupo foi o fato de representar programas de excelência, cuja produção intelectual é referenciada tanto pelos programas de notas 3 a 5 como pela comunidade científica internacional. Portanto, a análise desse grupo (6 e 7) contribuiu para a identificação do que melhor foi produzido no país no quadriênio estudado.

No que se refere ao levantamento dos dados, foi necessário realizar algumas subdivisões para apuração e con-

solidação das informações. Uma das etapas consistiu em registrar na Planilha 2 as notas dos programas, independentemente da Área de Conhecimento. Para isso foi feito um cruzamento entre os dados das Planilhas 1 e 2, com base nos códigos dos programas.

Quanto aos dados analisados, cabe ressaltar que foram extraídos de informações repassadas pelas instituições, portanto foi necessário corrigir algumas lacunas ou preenchimentos incorretos feitos pelas instituições, tais como: falta de nome do periódico, do nome do editor e do número de ISSN, incorreção de informações que permitissem a identificação do artigo no periódico (ano, volume e páginas nas quais o artigo foi publicado). Nos casos em que tais informações não estavam registradas, não havia o número do ISSN ou não constavam as informações mínimas que permitissem a consulta no Portal de Periódicos, o registro não foi considerado para este trabalho.

Sendo assim, a Planilha 2, que registrou inicialmente 204 mil linhas, após a primeira limpeza especificada no parágrafo anterior foi reduzida para 187 mil linhas. Uma vez que o objeto de estudo foram os títulos disponíveis no Portal de Periódicos, a planilha foi subdividida, e ao separar a lista de periódicos não disponíveis no portal, passou-se a trabalhar com 143 mil linhas. Posteriormente foi realizada nova adequação, para retirar as repetições do mesmo periódico por área, cujos motivos foram detalhados nos resultados da análise quantitativa, em vista disso o número de linhas analisadas foi reduzido para 28.344.

Essa fase consistiu também em registrar os dados da pesquisa, ou seja, se é editor nacional ou internacional, periódico de acesso aberto ou fechado, e identificar se os títulos citados na Planilha 2 estavam disponíveis no Portal de Periódicos da Capes ([periodicos.capes.gov.br](http://periodicos.capes.gov.br)). Nessa fase foram feitas de forma aleatória algumas consultas a bases

de dados nas quais os títulos estavam indexados, conferindo o ano, o volume e a página até a identificação do artigo, a fim de confirmar a veracidade da informação constante na Planilha 2.

É importante ressaltar que o levantamento do referencial teórico foi feito concomitantemente com a análise da base de dados, pois, à medida que se observava um perfil ou comportamento, buscavam-se na bibliografia informações que pudessem confrontar ou corroborar a situação identificada. Foi feita uma leitura atenta dos artigos e orientações obtidos e, após o cruzamento dos dados quantitativos com a análise interpretativa dos textos coletados, foram tiradas algumas conclusões deste estudo.

A fase posterior foi levantar as orientações constantes nos documentos de cada área de avaliação, no que se referiu aos critérios para galgarem ou se manterem com notas 6 e 7, principalmente no que se referiu ao perfil dos periódicos sugeridos para serem considerados pelos pesquisadores ao submeterem seus artigos para publicação.

Dessa forma, pretendeu-se estabelecer a validade na pesquisa quantitativa por meio da análise dos resultados encontrados, verificando se o fomento atualmente empregado (Portal de Periódicos) vem dando visibilidade ao que foi produzido por cada área e ainda se os veículos escolhidos pelos autores de fato atenderam ao perfil sugerido por cada área de avaliação.

Com isso, buscou-se obter informações sobre a característica das áreas do conhecimento ao divulgarem os resultados de seus trabalhos e, assim, identificar se a política pública fomentada pelo Portal de Periódicos continua sendo eficiente e viável para a aplicação do recurso público, de acordo com o perfil da comunidade acadêmica.

## 4 Análise dos dados

A análise dos dados qualitativos foi baseada em dois tipos de abordagem: a observação participante, ao descrever as inquietações da comunidade acadêmica, e a análise de documentos, por meio dos Documentos Orientadores das áreas de avaliação.

A escolha dessas abordagens foi motivada pela inquietação baseada nos anos de trabalho junto à comunidade acadêmica e editores comerciais, que envolveram reuniões, palestras, eventos científicos, bem como a tarefa de negociação e contratação de conteúdos para indexação na base do Portal de Periódicos da Capes. Por essa razão, optou-se pela abordagem com base na observação participante. Tal escolha se deu porque no decorrer dos anos de 2008 a 2020 esta pesquisadora esteve lotada no Portal de Periódicos da Capes, onde teve a oportunidade de extrair algumas experiências no que se refere aos processos de negociação de conteúdo, de submissão de artigos científicos e de modelos de negócio para disponibilização em *Open Access*. Contudo, constatou também a falta de informações quanto aos critérios que levavam os pesquisadores a escolherem as revistas nas quais iriam publicar, bem como a dificuldade de acesso aos dados consolidados relativos aos periódicos efetivamente utilizados pelo pesquisador brasileiro para publicação de seus artigos, pois tais informações não eram originariamente coletadas pelo Portal de Periódicos. Essa carência de dados impediu a avaliação sobre a efetividade do investimento perante os modelos de negócio até então adotados pela política pública estudada neste trabalho, por isso foi necessário utilizar a técnica da abordagem por análise de documentos nos Documentos Orientadores das áreas de avaliação, que buscou identificar se as recomendações neles constantes se refletiram nos periódicos escolhidos

pelos pesquisadores para publicação da produção intelectual em formato de artigos, que compôs a análise quantitativa.

A abordagem por análise documental usou como referência os Documentos Orientadores dos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, elaborados pelas áreas de avaliação e acessáveis pela Plataforma Sucupira da Capes (Brasil, [20--b]), baseados nas recomendações constantes na Portaria Capes nº 59, de 21 de março de 2017, que dispôs sobre o regulamento da avaliação quadrienal realizada no ano de 2017, o qual estabeleceu, no item 2.3 letra “a”, que o Documento Orientador da área deveria ser um dos norteadores para a realização da avaliação quadrienal 2013-2016, pois trazia em suas recomendações os critérios e parâmetros que as comissões de avaliação deveriam seguir, baseados nos padrões adotados pelos Programas de Pós-Graduação no decorrer dos anos que foram objeto de avaliação. A análise foi realizada a partir da leitura crítica dos 49 Documentos Orientadores e em alguns casos do relatório da avaliação quadrienal de cada área, elaborados no ano de 2017, que contêm, entre outras informações, as sugestões sobre quantitativos de publicações por docente, critérios de qualidade que deveriam ser considerados, internacionalização ou regionalização (dependendo da área ou foco do Programa de Pós-Graduação), entre outras orientações específicas de cada área.

No que diz respeito à análise dos dados quantitativos, foi realizada a partir das Planilhas 1 (Resultado da avaliação quadrienal 2013-2016) e 2 (Produção científica em formato de artigos científicos registrada pelos Programas de Pós-Graduação notas 6 e 7) no sistema Coleta/Plataforma Sucupira. Após os ajustes e correções mencionados na Metodologia, foram analisados 16.999 periódicos nos quais os artigos de pesquisadores brasileiros foram publicados. Esses periódicos foram consultados junto ao Portal de

Periódicos da Capes a fim de averiguar o nível de visibilidade que a plataforma deu à produção científica nacional publicada no quadriênio em estudo.

#### ***4.1 Inquietações oriundas da comunidade acadêmica (análise qualitativa por observação participante)***

Com base nas inúmeras regras, pressões, recomendações e orientações às quais os pesquisadores e bibliotecas científicas são submetidos, bem como os custos exorbitantes para divulgação do resultado dos trabalhos acadêmicos, a sociedade vem discutindo a respeito de algumas questões.

1 – O governo brasileiro poderia interferir na política extremamente onerosa de cobranças exorbitantes de taxas para submissão e publicação de artigos?

As regras de submissão de artigos científicos a editoras de grande reconhecimento acadêmico são árduas para os autores (principalmente os jovens autores), pois uma série de etapas devem ser cumpridas antes da publicação de seus trabalhos.

Tais etapas têm início com a escolha da revista na qual o pesquisador deseja publicar, uma vez que necessita atender a uma série de determinações do Programa de Pós-Graduação ao qual está vinculado. Guimarães e Hayashi (2023) recomendam que seja observado o prestígio científico da revista a partir de indicadores nacionais e internacionais, como é o caso de sua indexação em bases de dados como Web of Science, Scopus, SciELO, entre outras. Nesse aspecto, são especialmente relevantes informações como o fator de impacto e o quartil em que se classifica a revista, de acordo com a área do conhecimento. Além disso, o pesquisador também deve atentar para as seguintes questões:

- se a revista está de acordo com a linha de pesquisa definida pelo programa;

- se o fator de impacto da revista e o Qualis atendem os índices e classificações mínimos definidos pelo programa;
- e, dependendo da área de avaliação, se a revista atende ao padrão de internacionalização recomendado pela área à qual o Programa de Pós-Graduação está vinculado – este critério é mais acirrado se o Programa de Pós-Graduação está vinculado às áreas de Exatas ou da Vida e possui ou pretende galgar as notas 6 e 7 na avaliação de permanência ministrada pela Capes.

Vencida essa etapa, o pesquisador entra em outra fase, a busca pela aceitação de seu trabalho para publicação. Ao submeter seu artigo à revista escolhida, principalmente em revistas internacionais, é possível ser cobrado ao autor o pagamento de uma taxa, não reembolsável caso o artigo não seja aceito, com custos variáveis que aumentam conforme o tamanho do artigo e o número de imagens nele constantes, por exemplo. O custo para divulgação de uma publicação intelectual é elevado e envolve o desembolso de recursos em várias fases do processo, ou seja, além da taxa de submissão, o autor deve pagar taxas para editoração, para manutenção *online*, para visualização completa do artigo *online* e, ainda, para a publicação, mesmo quando são de acervo aberto. Com isso, instituições de pesquisa do mundo todo devem pagar taxas anuais ou para ter acesso aos artigos científicos, muitas vezes de autoria de seus próprios pesquisadores, ou pela publicação dos artigos de seus pesquisadores (Oliveira, 2016).

Esse recurso cobrado ao autor para pagamento da taxa pode ser oriundo de:

- financiamento da instituição (pública ou privada) à qual o autor está vinculado;

- financiamento da empresa (pública ou privada) que financia o projeto de estudo;
- bolsa recebida pelo autor, proveniente de órgãos públicos (Capes, CNPq, FAPs, etc.) ou privados;
- recursos próprios do autor.

Contudo, tais informações não são divulgadas no Coleta/Plataforma Sucupira, nem mesmo o valor desembolsado pelo autor no ato da submissão.

Após o pagamento da taxa de submissão, esse texto passa por uma revisão, que, segundo Sandes-Guimarães e Diniz (2014), corresponde à atividade de certificação do conteúdo submetido pelo autor para publicação e envolve a gestão do processo de revisão por pares para que seja averiguado se o artigo atende aos padrões definidos pela revista quanto à originalidade, pertinência e relevância. Tais padrões são muito subjetivos, porém são os principais motivos para não aprovação do artigo. Essa costuma ser a fase mais demorada e estressante do processo, pois o autor não tem a clareza dos critérios que levam as editoras a rejeitarem o pedido de publicação. Castiel e Sans-Valero (2007) criticam tal dinâmica das editoras no momento de administrar o processo de recebimento e aceitação ou não de um artigo para publicação e o comparam com uma mercadoria em que o pesquisador tem a tarefa de criar um produto (o artigo) e oferecê-lo a um cliente (o editor), e este pode ou não comprá-lo (aceitar o artigo ou não para publicação). Além disso, o artigo pode sofrer inúmeras interferências da editora, podendo ser necessária a realização de ajustes no texto ou mesmo em gráficos e imagens até que o artigo se adeque aos padrões estabelecidos pela revista.

Caso o artigo seja aceito, o autor precisa assinar junto à revista o termo em que abra mão dos seus direitos patrimoniais, se comprometa a não submeter a versão final desse

artigo a outra revista e, em alguns casos, não divulgue a versão final nem mesmo à instituição à qual está vinculado ou a seus pares. Oliveira (2016) reforçou que, quando o pesquisador submete o artigo para publicação e é aceito, transfere às editoras, muitas vezes do setor privado, os direitos autorais para divulgar seu conteúdo financiado provavelmente com recursos públicos.

Por fim, caso o autor deseje que o artigo seja publicado em formato aberto e se houver tal opção por parte da revista, em muitos casos deverá pagar uma nova taxa também de custo variável, conforme demonstrado por Neubert e Rodrigues (2021), ou permitir que o artigo fique em formato fechado por um determinado período. Nessa etapa ocorrem as mesmas possibilidades relativas à origem do recurso relacionadas no ato da submissão e que, da mesma forma, não são objeto de divulgação no Coleta/Plataforma Sucupira. Contudo, caso não tenha recursos adicionais, o autor deve autorizar, como condição de publicação, que o artigo seja acessível apenas em formato fechado.

Os problemas mencionados nessa questão poderiam ser minimizados a partir de iniciativas advindas das próprias instituições, respondendo no Coleta/Plataforma Sucupira as seguintes questões:

- Houve pagamento de taxa de submissão?
- Qual a origem do recurso desembolsado (público ou privado)?
- Houve taxa para disponibilização do artigo em acesso aberto com embargo e qual o prazo a partir do qual o artigo estará disponibilizado em formato aberto?
- Qual a origem do recurso desembolsado? Se for pública, qual o valor pago (para submissão ou para o acesso aberto com embargo)?

- Se a revista for de acesso aberto, houve cobrança de taxa de processamento do artigo (APC)? Qual o valor desembolsado, caso a origem do recurso seja pública?

2 – A Capes está pagando em duplicidade pelo acesso à informação científica? Ou seja, está pagando ao editor comercial via universidade para a submissão do artigo produzido pelo pesquisador brasileiro e depois via Capes ao mesmo editor para ter acesso ao artigo?

Todo o processo citado na questão anterior ocorre de forma paralela ao de negociação para assinatura do direito de leitura à revista. Tal negociação se faz entre a **contratada**, ou seja, a editora que possui tal revista em sua plataforma, e a **contratante**, representada pela Instituição de Ensino Superior e/ou Pesquisa à qual o autor é vinculado ou pela agência de fomento, que neste estudo é o Portal de Periódicos da Capes. Portanto, se o artigo for aceito e a forma de disponibilização for por embargo ou em formato fechado, para acessá-lo a instituição financiadora da assinatura deverá desembolsar os recursos oriundos da negociação.

Sobre esse tema, Neubert e Rodrigues (2021) afirmaram que há um contraste entre o investimento feito pela Capes em assinatura de coleções de periódicos e os altos custos desembolsados pelos autores ou instituições (muitas vezes públicas) às quais estão vinculados, para publicação de seus artigos em formato aberto. Segundo as autoras, essa constatação mostra a existência de uma sobreposição de investimentos para publicação e acesso, e a tendência é supervalorizar o custeio em publicações comerciais estrangeiras.

No caso específico de artigos publicados em revistas de total acesso aberto, é possível que haja desembolso de recurso público por parte de universidades ou sociedades às quais o autor estiver vinculado, contudo não há dupli-

cidade de pagamento, pois para disponibilizar o acesso a agência de fomento não precisa fazer novo desembolso, uma vez que sua disponibilização não passou por negociação junto aos editores para que tais revistas fossem indexadas no Portal de Periódicos da Capes, contudo verifica-se que publicar em acesso aberto, seguindo as regras de *Open Access* atualmente vigentes, é tão oneroso quanto em acesso fechado. Pegando como exemplo o registro de Neubert e Rodrigues (2021), no ano de 2020 foi informado o gasto feito por pesquisadores da América Latina no montante de US\$ 20,552,944.878 para pagamento de APC, que, convertido ao real à taxa de 5,45 (de janeiro de 2021), correspondeu a R\$ 112.013.549. É importante ressaltar que tais artigos não se restringiram aos custos de autores brasileiros, mas, como não há informação específica relativa a essas despesas no Coleta/Plataforma Sucupira, o dado publicado pelas autoras foi utilizado a título de exemplificação. Dessa forma, ao fazer uma comparação desse gasto com o orçamento disponibilizado à Capes no ano de 2020 (R\$ 480.343.221,00) para assinatura de conteúdos pagos (que não se restringem a periódicos), observa-se que seria necessário haver um acréscimo de cerca de 20% ao orçamento do Portal de Periódicos para custear tal modelo de negócio de publicação, fato impossível de ser concretizado, dado os inúmeros contingenciamentos orçamentários percebidos nos últimos anos no país.

No caso específico de acesso fechado, caso o recurso desembolsado pelo autor para submissão e disponibilização do artigo em acesso fechado ou aberto com embargo seja oriundo de uma Instituição de Ensino Superior e/ou Pesquisa Pública, ou advindo de bolsa concedida por uma agência pública de fomento, e a revista em questão tenha

---

<sup>8</sup> Este montante foi obtido a partir da soma das tabelas geradas pelas autoras, referentes aos montes pagos aos editores comerciais, associações e universidades, e a taxa de conversão ao real foi a especificada no artigo.

sido assinada pela **contratante**, pode-se inferir que houve duplicidade de desembolso público. Isso porque no decorrer da negociação da assinatura da revista não há como assegurar o volume de recursos desembolsados por autores brasileiros que tiveram artigos publicados naquela revista, nem mesmo se aquele recurso teve como fonte pagadora uma instituição pública de fomento. Além disso, como a contratação muitas vezes abarca período de visualização da revista que antecede ao período de assinatura do contrato, não há como prever o montante de recurso que foi ou será desembolsado pelos autores brasileiros nos volumes disponíveis ou a serem disponibilizados no decorrer da vigência daquela contratação.

Acredita-se que as respostas às informações complementares inseridas no Coleta/Plataforma Sucupira, propostas na questão anterior, poderiam ser úteis para que, ao contratar a visualização da revista de acesso fechado ou híbrido, a Capes tivesse condições de, no decorrer da negociação, registrar o valor a ser abatido do contrato com base nos custos oriundos dos artigos já publicados e prever para próximos pagamentos ou contratações os valores a serem descontados nos anos subsequentes.

3 – Parte dos recursos desembolsados para editoras comerciais, muitas internacionais, poderia ser também disponibilizada para as editoras universitárias, para que produzissem periódicos de alta qualidade?

Esta questão não é de simples resposta, tendo em vista a diversidade entre as 49 áreas de conhecimento às quais cada Programa de Pós-Graduação está vinculado. De acordo com os objetivos e orientações de cada uma dessas áreas, os programas têm comportamentos diversos quanto ao conteúdo científico que produzem e onde devem ser disponibilizados. Uns priorizam a publicação em periódicos internacionais com alto fator de impacto, pois objetivam

que o resultado das pesquisas seja globalmente acessado e citado, outras priorizam que o conteúdo seja produzido em língua inglesa, independentemente de onde for publicado, se em periódicos nacionais ou internacionais, para, da mesma forma, viabilizar o acesso e a citação destes pelo público internacional, já outras têm o perfil especificamente regional, com temas voltados ao público interno (Brasil), por isso priorizam que tais artigos sejam publicados em revistas nacionais e de acesso aberto. Há ainda áreas que não priorizam a publicação de artigos em revistas como elemento primordial para divulgação do resultado de seus estudos, mas sim a publicação de livros, *proceedings*, anais, produções artísticas, audiovisuais e outros.

Portanto, a adoção de políticas ou linhas de financiamento que visem fomentar editoras universitárias para que produzam periódicos de alta qualidade devem ser avaliadas de acordo com as áreas de avaliação que se pretendem atingir para que o artigo seja divulgado, pois o objetivo principal é permitir ao autor e aos leitores o acesso a tais veículos. Já as áreas que priorizam a publicação em periódicos internacionais demandam que o acesso por assinatura seja mantido, por isso o abatimento no pagamento dos contratos, das despesas oriundas das diversas taxas pagas pelo autor, registradas na pergunta anterior, podem ser uma alternativa a ser considerada pela Capes.

Além disso, cabe definir o que é periódico de alta qualidade, pois também há distinções entre as áreas quanto aos critérios ou parâmetros de qualidade que as revistas devem adotar para serem consideradas relevantes. Uma recomendam o fator de impacto, que Almeida, Guimarães e Alves (2018) definem como um tipo específico de média de citações por artigo em uma dada janela temporal de tempo, destinado a avaliar o impacto de revistas e periódicos científicos, a partir de bases de dados internacionais que inde-

xam tais títulos. Quintanilha e Cardoso (2018) explicam que o fator de impacto é usualmente definido pelo cálculo do número de citações de um periódico num determinado ano para os artigos nele publicados, fazendo menção às publicações registradas nos dois anos anteriores. Os autores registraram ainda que tal cálculo expressa o número médio de citações de artigos publicados, sem discriminar positiva ou negativamente os periódicos maiores ou mais frequentemente publicados.

Por serem definidos pelas próprias editoras internacionais, tais indicadores de qualidade a princípio são altamente respeitados pelo mundo científico, mas também podem ser considerados tendenciosos, pois refletem apenas as revistas predominantemente comerciais ou produzidas por sociedades que as depositam nessas mesmas plataformas comerciais (Quintanilha; Cardoso, 2018). Com isto, essas empresas ranqueiam o impacto dos produtos que elas mesmas comercializam, podendo servir como justificativa para o aumento da precificação dessas revistas.

Outras áreas adotam como referencial de qualidade os índices de citação, como o Índice H, obtido junto ao Google Acadêmico, mas seus resultados são igualmente questionáveis. Reis *et al.* (2017) esclarecem que o Índice H é um instrumento que faz a contagem das citações recebidas pelos artigos de determinado pesquisador, fazendo um resumo da história de produção científica do autor em um número. Contudo, os autores fazem ressalvas a tal índice, uma vez que descarta muitos detalhes do registro de citação – por exemplo, o tempo de vida acadêmica do pesquisador.

Com base nesse contexto, constata-se que há uma carência de parâmetros isentos de fatores tendenciosos que possibilitem à Capes definir critérios de qualidade aos periódicos, para balizar o investimento diretamente às editoras universitárias, por isso as áreas adotam os critérios

que mais se adequam à característica de publicação de seus pesquisadores, o que impacta na avaliação de permanência dos Programas de Pós-Graduação no que tange à qualidade da produção intelectual de artigos.

4 – Com a diversidade de veículos de divulgação de conhecimento disponibilizados atualmente no mundo acadêmico, não seria o momento de investir em protocolos que possibilitem que o estudo/pesquisa/artigo já nasça em formato aberto, principalmente o que for produzido com recursos públicos?

Diversas iniciativas têm sido implementadas no mundo a fim de priorizar que a produção acadêmica produzida com recursos públicos seja disponibilizada na íntegra, parcialmente ou mesmo com embargo (para acesso gratuito futuro). O artigo “Políticas de acesso aberto para trabalhos científicos: interesse público e direitos de autor” (Ariente, 2017) menciona algumas iniciativas que podem ser também adotadas por outras instituições no sentido de prestar contas à sociedade sobre os investimentos em ciência, tecnologia e inovação, que de alguma forma foram financiados com recursos públicos (bolsas de estudos, financiamentos aos Programas de Pós-Graduação, investimentos em projetos de pesquisa, etc.). Da análise realizada no mencionado artigo, foram destacadas algumas iniciativas de instituições nacionais e internacionais, cuja aplicabilidade para a realidade brasileira é viável.

**Universidade de Harvard:** Instituiu que os trabalhos acadêmicos produzidos por seu corpo docente sejam compartilhados em sua plataforma, com direitos ao arquivamento e distribuição autorizados por seus autores. Caso não haja o consentimento do docente para disponibilização, ou haja a proposição de embargo, que essa restrição seja expressamente formalizada pelo autor. A universidade assegura que a publicação em formato aberto aumenta o

impacto e a visualização dos trabalhos e garante aos autores acesso a informações relativas ao quantitativo de *downloads* e à origem dos *Internet Protocol* (IP) de quem os acessou. Apesar de não ter sido a pioneira nessa iniciativa, a Universidade de Harvard obteve a aceitação de sua comunidade acadêmica, ocasionando uma redução expressiva no número de artigos publicados por seus docentes em formato fechado e reduzindo os custos com assinaturas em revistas de acesso fechado.

**Universidade de Salamanca (USAL):** Possui um repositório que dispõe de conteúdos diversificados que vão desde teses, dissertações, artigos, imagens e documentos didáticos até documentos históricos da universidade. A proposta da USAL é cadastrar seus colaboradores a fim de que possam autoarquivar seus trabalhos em formato aberto cuja participação é opcional, a não ser que tais trabalhos tenham sido financiados com recursos públicos, nesse caso o autoarquivamento é obrigatório. Essa iniciativa também aceita a possibilidade de embargo, mas estipula um período de no máximo seis meses para que o trabalho seja disponibilizado em acesso aberto.

Em ambas as iniciativas, as instituições possuem um fundo para financiamento de autores, para que suas publicações sejam disponibilizadas em formato aberto em periódicos pertencentes a editoras comerciais.

**Universidade de São Paulo (USP):** Elaborou um repositório institucional no intuito de disponibilizar a produção intelectual de sua comunidade acadêmica bem como assegurar a preservação da memória institucional. O diferencial dessa iniciativa é a possibilidade de integração dos diversos sistemas bibliográficos disponíveis na instituição. Além disso, a instituição investiu na divulgação dessa iniciativa para que sua comunidade possa indexar e submeter seus trabalhos nesse repositório. Como as demais iniciati-

vas, há a permissão de embargo, desde que não ultrapasse o período de quatro anos.

**Universidade Federal do Paraná (UFPR):** Segue a mesma linha da iniciativa da USP, trazendo um diferencial em sua Resolução nº 10/2014 – CEPE, com a qual a instituição assegura pontuação extra de 25% na progressão de carreira aos funcionários que depositarem em seu repositório institucional os Recursos Educacionais Abertos (REA). Com isso a UFPR inovou ao reconhecer e valorizar seus profissionais que concordaram em divulgar o resultado de seus trabalhos em formato aberto.

O mencionado artigo traz ainda a abordagem implementada pela Capes no sentido de permitir o acesso aberto ao conteúdo científico em todas as áreas do conhecimento, produzido por editoras universitárias, abrangendo um amplo leque de revistas nacionais de acesso aberto disponibilizadas no Portal de Periódicos, bastando para isso ter alcançado os estratos Qualis entre A1 e B5 como critério para disponibilização na plataforma. Sabe-se que o Qualis não é uma referência para critério de qualidade, porém, até o ano de 2016, foi o padrão encontrado pela Capes para classificar as revistas científicas mais buscadas pela comunidade acadêmica brasileira para divulgação de seus trabalhos.

Outra importante iniciativa no processo de disponibilização do acesso sem custo a conteúdos científicos é desempenhada pelo *Directory of Open Access Journals* (DOAJ), cuja plataforma recebe revistas de todo o mundo e em todas as áreas do conhecimento, e que em muitos momentos são disponibilizadas simultaneamente ou em períodos anteriores ou posteriores ao que são encontradas nas plataformas de editoras comerciais. O DOAJ<sup>9</sup> é um índice único e extenso de diversos periódicos de acesso aberto de todo o mundo, impulsionado por uma comunidade crescente, compromete-

<sup>9</sup> Para maiores informações, acesse o site: <https://doaj.org/>.

tida em garantir que conteúdo de qualidade esteja disponível gratuitamente *online* para todos. A missão do DOAJ é aumentar a visibilidade, acessibilidade, reputação, uso e impacto de periódicos de pesquisa acadêmica de qualidade, revisados por pares e de acesso aberto em todo o mundo, independentemente da disciplina, geografia ou idioma.

Com base no que foi relatado até o momento, constata-se que o debate relativo ao acesso aberto é de interesse global, e toda a mobilização em torno desse tema se expressa na produção científica crescente. Atenta a essa observação, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) publicou no ano de 2017 um estudo que relata as experiências com a implantação da política da ciência aberta desenvolvida por diversos países, destacando entre eles as relacionadas no Quadro 2 abaixo, no intuito de obter um diagnóstico segmentado das experiências e abstrair as possíveis convergências nas estratégias adotadas. A Fiocruz identificou que no Brasil ainda não existe uma política nacional consolidada, mas iniciativas individuais de instituições de fomento à ciência, tecnologia, inovação e formação de recursos humanos. Ao realizar tal estudo, a Fiocruz pretendeu reunir o conjunto de estratégias de diferentes dimensões a fim de identificar os pontos críticos para a implantação da Ciência Aberta, fundamental para elaboração da Política de Dados Abertos da Instituição (Santos *et al.*, 2017).

Quadro 2: Resumo das políticas de ciência aberta, adotadas em países da América do Norte e Europa.

País	Ano de início	Nome do Plano/Iniciativa	Desafio	Objetivo
Alemanha	2008	<i>Alliance of Science Organisations in Germany</i> (10 Instituições participantes)	Melhorar a produção de informação em pesquisa e ensino.	Promover a preservação e o acesso aberto em longo prazo dos dados de pesquisas financiadas com recursos públicos.
Estados Unidos da América	2009	<i>Open Government Initiative</i>	Criar e manter a proposta de um governo aberto, sob os pilares da transparência, participação social e colaboração.	Aumentar o acesso aos dados federais e expandir o seu uso fora do governo para aumentar a transparência.
Canadá	2014	<i>Digital Canada 150</i>	Publicar um novo plano de ação para o governo aberto, incorporando a perspectiva da ciência aberta com o intuito de facilitar o acesso aberto a publicações e dados resultantes de pesquisa financiada pelo Governo Federal para acelerar a pesquisa, impulsionar a inovação e beneficiar a economia.	Criar uma política comum de acesso aberto no campo da publicação científica, em que o beneficiário de financiamento assegure que os resultados de pesquisa publicados em periódicos revisados por pares estejam livremente acessíveis no prazo de até 12 meses após a publicação.

País	Ano de início	Nome do Plano/Iniciativa	Desafio	Objetivo
Portugal	2017	Política Nacional de Ciência Aberta	Alterar gradativamente todo o ecossistema da pesquisa científica no país e sua inserção nos fluxos globais do conhecimento.	Garantir que o acesso aberto às publicações resultantes de investigação financiada por fundos públicos proporcione: <ul style="list-style-type: none"> <li>• acesso aberto aos dados científicos resultantes de investigação financiada por fundos públicos;</li> <li>• preservação das publicações e dados científicos de modo a permitir a sua reutilização e o acesso continuado;</li> <li>• identificação das melhores práticas em torno da ciência aberta e desenvolvimento de programas de sensibilização;</li> <li>• definição de indicadores com o objetivo de promover uma transição monitorizada e transparente para a ciência aberta.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações extraídas do Livro Verde: ciência aberta e dados abertos, Capítulo 3 – Experiências no Campo da Ciência Aberta

Diante das experiências mencionadas, é possível assegurar que o Brasil já dispõe de ferramentas e iniciativas que adotam protocolos de conduta para incentivar a produção

acadêmica e/ou permitir a visibilidade e o acesso aos conteúdos em formato aberto, o que se percebe é a necessidade de criação de uma política nacional consolidada, bem como de divulgação das iniciativas existentes para o mundo acadêmico, a fim de que a sociedade tome conhecimento e faça uso de tais ferramentas. Observa-se ainda que algumas iniciativas internacionais de sucesso poderiam ser avaliadas pelas agências de fomento no intuito de identificarem a viabilidade de adoção em relação a questões legais e financeiras.

#### ***4.2. Recomendações da academia (análise qualitativa documental)***

No que diz respeito a esse tema, os pesquisadores brasileiros são orientados a seguirem as recomendações dos Programas de Pós-Graduação aos quais estão vinculados, para que as publicações impactem positivamente nos resultados das avaliações de permanência. Nesse sentido foi elaborado o Quadro 3, que constitui um resumo do que cada área adotou como norteador para a avaliação quadrienal, a respeito das tendências adotadas pelos Programas de Pós-Graduação e seus pesquisadores quanto à escolha dos veículos para publicação de artigos científicos, para que fossem considerados de reconhecida qualidade para o quadriênio 2013-2016. Dado o volume de documentos (de 49 Áreas), foram feitas pesquisas através dos termos de busca “artigo”, “produção”, “publicação”, “fator de impacto”, “Qualis” e “citação” e foram registradas no Quadro 3 apenas as informações efetivamente recuperadas nos documentos. Dessa forma, as células que não possuem informação significam que não foi identificada menção sobre o assunto nos citados documentos.

Quadro 3: Resumo das orientações das áreas de avaliação

QTD	Área de avaliação	Publicação em artigos é a produção intelectual mais utilizada	Utiliza como indicador de qualidade do artigo *WOS, SCOPUS, LATINDEX, REVALIC, Índice H e outros.			Pontua quant. artigo por docente ou PPG	Faz contagem do nº de artigos por ano?
			Indexadores internacionais*	Qualis	SciELO		
1	Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	sim	sim	sim			
2	Antropologia/Arqueologia	sim		sim			sim
3	Arquitetura, Urbanismo e Design	não <sup>1</sup>	sim	sim	sim	sim	sim
4	Artes	sim		sim			
5	Astronomia/Física	sim	sim	sim			
6	Biodiversidade	sim	sim	sim			sim
7	Biotecnologia	sim		sim			
8	Ciência da Computação	sim		sim			
9	Ciência de Alimentos	sim	sim	sim <sup>2</sup>			sim
10	Ciência Política e Relações Internacionais	sim	sim	sim			sim
11	Ciências Agrárias I	sim	sim	sim			sim
12	Ciências Ambientais	sim <sup>3</sup>	não <sup>4</sup>	sim			
13	Ciências Biológicas I	sim	sim	sim			sim
14	Ciências Biológicas II	sim		sim			sim

QTD	Área de avaliação	Publicação em artigos é a produção intelectual mais utilizada	Utiliza como indicador de qualidade do artigo *WOS, SCOPUS, LATINDEX, REVALIC, Índice H e outros.			Pontua quant. artigo por docente ou PPG	Faz contagem do nº de artigos por ano?
			Indexadores internacionais*	Qualis	SciELO		
15	Ciências Biológicas III	sim		sim			
16	Ciências da Religião e Teologia	sim	sim	sim <sup>2</sup>			sim
17	Comunicação e Informação	sim	sim	sim			
18	Direito	sim	sim	sim		sim	sim
19	Economia	sim		sim			sim
20	Educação	sim					sim
21	Educação Física	sim	sim	sim		sim	
22	Enfermagem	sim	sim	sim		sim	sim
23	Engenharias I	sim		sim			sim
24	Engenharias II	sim	sim	sim			sim
25	Engenharias III	sim		sim			
26	Engenharias IV	sim		sim			
27	Ensino	sim	sim	sim		sim	
28	Farmácia	sim	sim	sim		sim	
29	Filosofia	não <sup>5</sup>		sim			sim
30	Geociências	sim <sup>6</sup>	sim	sim			
31	Geografia	sim		sim			sim
32	História	sim					
33	Interdisciplinar	sim		sim <sup>7</sup>			sim

QTD	Área de avaliação	Publicação em artigos é a produção intelectual mais utilizada	Utiliza como indicador de qualidade do artigo  *WOS, SCOPUS, LATINDEX, REVALIC, Índice H e outros.			Pontua quant. artigo por docente ou PPG	Faz contagem do nº de artigos por ano?
			Indexadores internacionais*	Qualis	SciELO		
34	Linguística e Literatura	sim		sim			
35	Matemática/ Probabilidade e Estatística	sim		sim			sim
36	Materiais	sim		sim			sim
37	Medicina I	sim	sim	sim		sim	sim
38	Medicina II	sim	sim	sim		sim	
39	Medicina III	sim	sim	sim		sim	sim
40	Medicina Veterinária	sim	sim	sim			
41	Nutrição	sim		sim		sim	sim
42	Odontologia	sim <sup>8</sup>	sim	sim			sim
43	Planejamento Urbano e Regional/ Demografia	sim		sim		sim	
44	Psicologia	sim	sim <sup>9</sup>				
45	Química	sim	sim	sim			sim
46	Saúde Coletiva	sim	sim	sim			sim
47	Serviço Social	não <sup>10</sup>		sim			
48	Sociologia	não <sup>11</sup>	sim	sim			sim
49	Zootecnia/ Recursos Pesqueiros	sim		sim <sup>12</sup>		sim	

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações extraídas dos Documentos de Área-Memória da Área (<https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/sobre-avaliacao/areas-avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>)

Observações específicas apuradas no levantamento:

- <sup>1</sup> Arquitetura, Urbanismo e Design – apenas os programas de Design publicaram mais no formato de artigo, o forte dos programas de Arquitetura e Urbanismo foi a publicação de livros, sendo esta a única área que mencionou o SciELO como indicador de qualidade;
- <sup>2</sup> as áreas de Ciência de Alimentos e Ciências da Religião e Teologia recomendaram modificações na classificação Qualis para a avaliação quadrienal subsequente, para melhor adequar os critérios de estratificação;
- <sup>3</sup> a área de Ciências Ambientais valorizou a produção de artigos, mas considerou com cautela sua avaliação como critério de qualidade, pois temeu prejudicar a avaliação de artigos de excelente qualidade, mas com pouca citação;
- <sup>4</sup> Ciências Ambientais considerou relevante utilizar o indicador de citações, mas não para artigo;
- <sup>5</sup> a produção de artigos da área de Filosofia representou apenas 13% da produção intelectual, e a apresentação de trabalhos em eventos foi a produção intelectual mais utilizada pelos programas;
- <sup>6</sup> a área de Geociências defendeu que os programas, sempre que possível, disponibilizassem em seu site artigos do corpo docente e discente de domínio público, e esta foi a única área que incentivou formalmente a disponibilização do conteúdo produzido pelo programa em acesso aberto;
- <sup>7</sup> a área interdisciplinar defendeu a unificação do Qualis para evitar discrepâncias entre as áreas, já que seus artigos receberam contribuições e até citações de todas as áreas de avaliação;
- <sup>8</sup> a área de Odontologia valorizou artigos publicados em língua portuguesa com caráter de inserção social, sendo a única que incentivou a importância da língua como facilitador do acesso ao conteúdo;
- <sup>9</sup> apesar de fazer parte do grupo das Ciências Humanas, que possui tendência à publicação em veículos nacionais, a área de Psicologia valorizou a internacionalização e a publicação em periódicos estrangeiros;
- <sup>10</sup> a produção intelectual de maior relevância para a área de Serviço Social foi a publicação de coletâneas e capítulos de livros, por isso os trabalhos em formato de artigos não se caracterizaram como produção intelectual predominante;
- <sup>11</sup> a área de Sociologia constatou maior número de publicações em coletâneas do que em periódicos no quadriênio, mas recomendou que os programas promovessem o equilíbrio entre as duas formas de produção para o próximo quadriênio;
- <sup>12</sup> a área de Zootecnia/Recursos Pesqueiros recomendou melhor esclarecimento sobre a real função do Qualis, que passou a exercer maior impacto do que os demais itens na avaliação da produção

intelectual, por isso adotou com parcimônia esse indicador no quadriênio.

## **Observações gerais apuradas no levantamento**

Todas as áreas fizeram recomendações relativas à importância de inserção internacional dos programas, incentivando de alguma forma a publicação em periódicos internacionais, mas aquelas que adotaram como critério de avaliação da qualidade dos artigos as publicações feitas em revistas indexadas por empresas estrangeiras defenderam com mais veemência a internacionalização. As demais consideraram relevantes para algumas linhas de pesquisa, contudo a produção em veículos nacionais foi mais buscada pelos pesquisadores.

Algumas áreas fizeram menções explícitas à valorização da produção em periódicos nacionais, em acesso aberto, ou em língua portuguesa, como a área de Geociências que registrou a importância da divulgação em domínio público do conteúdo produzido, bem como da necessidade de divulgação em língua portuguesa de conteúdos com caráter de inserção social, registrado pela área de Odontologia, ou da valorização feita pela área de Linguística e Literatura pela publicação de trabalhos no país mesmo que em coautoria com pesquisadores estrangeiros, além do incentivo da área de Serviço Social para publicação em periódicos nacionais.

Como se verificou, o Qualis foi o indicador de avaliação de qualidade de periódicos mais utilizado pelas áreas. Isso porque, como registrado por Sandes-Guimarães e Diniz (2014, p. 450), o critério de classificação de revistas no Qualis (Capes) é baseado em indicadores de citação, e cada área estabelecia um parâmetro diferenciado conforme o número de citações dos artigos por elas avaliados. Cabe esclarecer que até o quadriênio 2013-2016 tal indicador possuía estratificação diferenciada entre as áreas, ou seja,

um mesmo periódico podia receber estratos diferentes conforme a área que o avaliou.

Outros fatores recorrentes adotados pelas áreas como indicadores de medição do impacto foram a contagem de artigos e a pontuação entre o número de artigos publicados e os respectivos estratos superiores do Qualis periódicos (A1 a B5). Isso significa que os pesquisadores foram incentivados a publicarem ao menos um artigo a cada ano em periódicos nacionais ou internacionais. Tal medida justifica as críticas registradas por Lino *et al.* (2017), Guimarães e Hayashi (2023) e Quintanilha e Cardoso (2018), referentes às pressões sobre os pesquisadores para publicarem com frequência e em periódicos de alto impacto. Ao mesmo tempo, pode-se questionar essa forma de avaliação, pois a valorização da quantidade de citações pode significar que a pesquisa brasileira está sendo divulgada, contudo, conforme registrado pela área de Ciências Ambientais, alguns artigos de excelente qualidade, por sua complexidade, podem receber pouca citação, por isso corre-se o risco de prejudicar a avaliação do produto.

Observou-se que as áreas incentivaram as publicações de artigos em coautoria e sugeriram que fossem feitas com discentes, egressos, docentes da instituição, docentes de outros programas e instituições e com docentes estrangeiros.

As áreas incentivaram também a participação dos docentes no corpo editorial das revistas, ou mesmo como revisores, e isso contou na pontuação para avaliação dos PPGs, recebendo maior pontuação caso tais revistas fossem internacionais.

#### ***4.3. Análise das bases de dados (quantitativa)***

O objeto de análise do trabalho concentrou-se nos periódicos disponíveis no Portal de Periódicos, a fim de averiguar o comportamento dos pesquisadores ao esco-

lherem os veículos nos quais desejaram que seus artigos fossem publicados, para tanto foram verificados os editores ou plataformas por meio das quais os periódicos foram acessados, bem como se tais veículos de acesso aos artigos eram visualizados de forma aberta ou por assinatura. Nesse sentido, constatou-se que, dos 16.999 títulos consultados, 8.445 periódicos **não** estavam disponíveis no portal e 8.554 estavam. Percebeu-se, com isso, que boa parcela de artigos deixou de ser visualizada pela sociedade via Portal de Periódicos da Capes, o que demonstra a necessidade de revisão dos critérios de escolha do conteúdo a ser contratado ou indexado nessa plataforma.

Além disso, 1.989 periódicos eram provenientes de plataformas ou revistas nacionais e 6.565 internacionais; e 4.037 periódicos de acesso aberto e 4.517 de acesso por assinatura. Com base nesses números, verifica-se que os autores brasileiros tiveram preferência em publicar em revistas internacionais, mas a opção pela forma de acesso (aberto ou fechado) foi equilibrada, com uma tendência para conteúdo de acesso fechado.

O Quadro 4 traz um resumo das informações apuradas, ou seja, reuniu-se o número de periódicos em que os pesquisadores de cada área publicaram ao menos uma vez no período entre 2013 e 2016 e o equivalente ao que correspondeu a periódicos internacionais, nacionais, de acesso aberto e fechado, a fim de trazer um retrato de onde os pesquisadores publicaram conforme a área de avaliação.

Quadro 4: Periódicos por área de avaliação

QTD	Áreas de avaliação	Nº de periódicos por área	Periódicos internacionais	Periódicos nacionais	Acesso aberto	Acesso fechado	% de periódicos abertos	% de periódicos fechados
1	Ciências Biológicas II	1590	1411	179	584	1006	36,73%	63,27%

QTD	Áreas de avaliação	Nº de periódicos por área	Periódicos internacionais	Periódicos nacionais	Acesso aberto	Acesso fechado	% de periódicos abertos	% de periódicos fechados
2	Medicina I	1482	1329	153	553	929	37,31%	62,69%
3	Ciências Biológicas I	1395	1258	137	450	945	32,26%	67,74%
4	Medicina II	1246	1063	183	523	722	41,97%	57,95%
5	Química	1164	1025	139	306	858	26,29%	73,71%
6	Biodiversidade	1157	931	226	466	691	40,28%	59,72%
7	Saúde Coletiva	1144	768	376	644	499	56,29%	43,62%
8	Interdisciplinar	1095	571	524	671	424	61,28%	38,72%
9	Ciências Biológicas III	995	891	104	380	614	38,19%	61,71%
10	Ciências Agrárias I	988	784	204	390	598	39,47%	60,53%
11	Engenharias II	908	779	129	270	638	29,74%	70,26%
12	Farmácia	838	756	82	270	566	32,22%	67,54%
13	Astronomia/ Física	834	794	40	168	666	20,14%	79,86%
14	Medicina Veterinária	759	597	162	362	397	47,69%	52,31%
15	Engenharias IV	691	598	93	186	505	26,92%	73,08%
16	Educação	651	149	502	567	84	87,10%	12,90%
17	Biotecnologia	614	526	88	211	403	34,36%	65,64%
18	Ciência da Computação	600	543	57	141	459	23,50%	76,50%
19	Ciências Ambientais	576	339	237	320	256	55,56%	44,44%
20	Engenharias III	568	473	95	160	408	28,17%	71,83%
21	Odontologia	563	453	110	247	316	43,87%	56,13%
22	Psicologia	538	342	196	291	247	54,09%	45,91%
23	Educação Física	505	340	165	280	225	55,45%	44,55%
24	Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	501	245	256	299	202	59,68%	40,32%
25	Geociências	495	399	96	182	313	36,77%	63,23%

QTD	Áreas de avaliação	Nº de periódicos por área	Periódicos internacionais	Periódicos nacionais	Acesso aberto	Acesso fechado	% de periódicos abertos	% de periódicos fechados
26	Linguística e Literatura	480	124	356	420	60	87,50%	12,50%
27	Materiais	469	411	58	118	351	25,16%	74,84%
28	Matemática/ Probabilidade e Estatística	427	400	27	92	335	21,55%	78,45%
29	Engenharias I	423	305	118	162	261	38,30%	61,70%
30	Zootecnia/ Recursos Pesqueiros	360	265	95	170	190	47,22%	52,78%
31	Medicina III	337	298	39	142	195	42,14%	57,86%
32	Sociologia	328	99	229	271	56	82,62%	17,07%
33	Geografia	325	129	196	239	86	73,54%	26,46%
34	Enfermagem	321	170	151	217	104	67,60%	32,40%
35	Economia	292	169	123	146	146	50,00%	50,00%
36	História	270	70	199	239	31	88,52%	11,48%
37	Ciência Política e Relações Internacionais	264	95	169	209	55	79,17%	20,83%
38	Comunicação e Informação	259	71	188	225	34	86,87%	13,13%
39	Direito	259	49	210	241	18	93,05%	6,95%
40	Ensino	250	58	192	216	34	86,40%	13,60%
41	Ciência de Alimentos	247	197	50	77	170	31,17%	68,83%
42	Nutrição	215	159	56	111	104	51,63%	48,37%
43	Antropologia/ Arqueologia	190	56	134	157	33	82,63%	17,37%
44	Filosofia	188	47	141	158	30	84,04%	15,96%

QTD	Áreas de avaliação	Nº de periódicos por área	Periódicos internacionais	Periódicos nacionais	Acesso aberto	Acesso fechado	% de periódicos abertos	% de periódicos fechados
45	Planejamento Urbano e Regional/ Demografia	152	51	101	128	24	84,21%	15,79%
46	Artes	135	24	111	120	15	88,89%	11,11%
47	Arquitetura, Urbanismo e Design	116	28	88	96	20	82,76%	17,24%
48	Serviço Social	116	26	90	99	17	85,34%	14,66%
49	Ciências da Religião e Teologia	24	0	24	24	0	100,00%	0,00%

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações extraídas da Planilha 2.

É importante registrar a dificuldade encontrada para analisar a produção científica a partir da Planilha 2, tendo em vista que a grande maioria dos periódicos disponibilizados era multidisciplinar, por isso publicaram artigos de mais de uma área de avaliação, portanto os totais registrados em cada célula das colunas do Quadro 4 não podem ser somados, pois muitos periódicos se repetiram.

Pelo fato de os docentes permanentes terem sido incentivados pelas áreas a publicarem em coautorias, bem como publicarem ao menos um artigo a cada ano, percebeu-se no decorrer da análise um grande número de repetições de registro de um mesmo periódico. Para se ter uma ideia da complexidade, o periódico PLOS ONE, de acesso aberto, publicou artigos de 39 áreas de avaliação diferentes e foi registrado 3.998 vezes na base de dados (Planilha 2). É importante registrar que se houvesse a informação correta do real número de artigos publicados, bem como do montante desembolsado pelos autores com APC, a Capes poderia ter

o registro do total gasto e propor políticas específicas para dirimir ou minimizar tais custos.

Quando foi possível realizar consultas por amostragem no Portal de Periódicos quanto a algumas repetições de registro de um mesmo periódico, foram identificadas as seguintes situações:

- 1) publicação em coautoria entre pesquisadores de diferentes instituições, gerando o registro duplicado de informações idênticas de ano, volume e páginas feitas por programas diferentes;
- 2) publicações em coautoria entre pesquisadores da mesma instituição, mas de outro programa, gerando o registro duplicado de informações idênticas de ano, volume e páginas;
- 3) publicações realizadas em anos diferentes (2013 a 2016);
- 4) diferentes publicações realizadas pelo **mesmo** pesquisador;
- 5) diferentes publicações realizadas por **diferentes** pesquisadores;

Contudo, houve situações em que não foi possível realizar tais consultas no Portal de Periódicos, por não terem sido registrados no Coleta dados como ano, volume da revista e/ou página da publicação, por isso, para não correr o risco de contabilizar a mesma publicação mais de uma vez, tomou-se a decisão de considerar a revista registrada na Planilha 2 apenas uma vez e por área de avaliação. Tal situação reforça a necessidade de a Capes orientar aos programas para inserirem as informações corretamente no sistema Coleta/Plataforma Sucupira e, em caso de coautoria, registrarem apenas uma vez a produção.

Após a limpeza de dados, iniciou-se a análise da base e dos números registrados, com a qual se constatou que as

áreas com maior diversidade de periódicos em que houve publicação de artigos foram as de Ciências Biológicas, Saúde, Exatas, Multidisciplinares e Engenharias, com mais de mil periódicos diferentes, enquanto as áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas com maior diversidade de periódicos foram as de Educação, Psicologia e Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, com mais de 500 periódicos diferentes.

Quanto à opção entre periódicos nacionais e internacionais, verificou-se a mesma ocorrência entre as escolhas dos veículos em que os artigos foram publicados, percebendo que as áreas de Ciências Biológicas, Saúde, Exatas, Multidisciplinar e Engenharias optaram com maior frequência pela publicação em periódicos internacionais. No caso das Humanidades, também se constatou o mesmo perfil para Psicologia e Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, contudo a área de Economia teve um número maior de publicações em periódicos internacionais do que a de Educação. As demais áreas de Humanidades, Sociais Aplicadas, Linguística, Literatura e Artes deram prioridade à publicação em periódicos nacionais.

As áreas de Exatas e Engenharias foram as que mais registraram publicações em periódicos de acesso fechado (por assinatura), seguidas pelas áreas da Vida. Uma observação interessante nesta análise foi que a área de Economia demonstrou um perfil bem equilibrado entre as escolhas de periódicos, percebeu-se que 50% do conteúdo foi publicado em periódicos internacionais e de acesso fechado e a outra metade em periódicos nacionais e de acesso aberto. A grande maioria das áreas de Humanidades publicou em periódicos de acesso aberto.

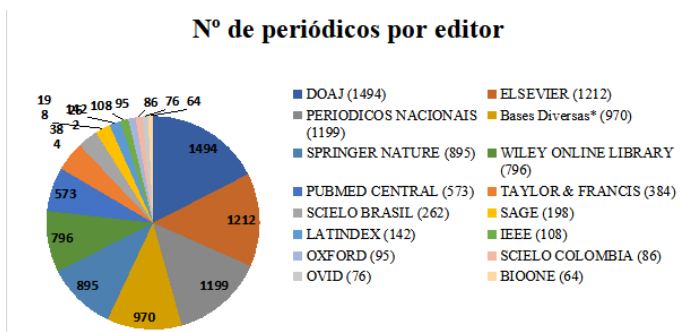
No que diz respeito à opção pela publicação em revistas de acesso aberto ou fechado, optou-se por buscar os percentuais em relação ao número de publicações, a fim de

haver maior coerência entre as opções adotadas pelas áreas, com isso, corroborando com o referencial teórico registrado neste trabalho, as áreas de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas registraram maior preferência por esse tipo de veículo. Entretanto, com exceção das áreas de Educação e Economia, as áreas de Psicologia e Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo registraram maior demanda pela publicação em periódicos de acesso fechado. As áreas de Astronomia/Física e Matemática, Estatística e Probabilidades registraram os menores percentuais de publicações em periódicos nacionais – isso mostra que seguiram a tendência demonstrada no referencial teórico, pois os parceiros internacionais são o público-alvo desses pesquisadores.

Quanto ao conteúdo de **acesso aberto**, é importante destacar que houve maior concentração na indexação denominada periódicos nacionais, oriunda de editoras universitárias ou de sociedades científicas. Percebeu-se ainda que boa quantidade de periódicos nacionais foi indexada na base do SciELO Brasil. Já as plataformas internacionais de acesso aberto DOAJ e PubMed Central reuniram não só conteúdo internacional (1.093), mas também um considerável número de periódicos nacionais (401) oriundos de editoras universitárias ou de sociedades científicas, buscando, certamente, maior visibilidade internacional.

O Gráfico 1 registrou as bases/plataformas que concentraram os periódicos nos quais os artigos brasileiros foram publicados, bem como os quantitativos de acordo com as respectivas bases. Foram identificadas 107 bases/plataformas diferentes, contudo as plataformas nas quais foram identificados entre 1 e 60 periódicos disponibilizados no Portal de Periódicos foram reunidas neste gráfico em uma única linha, num grupo com 64 editoras/plataformas diferentes.

Gráfico 1: Distribuição dos periódicos por editor.



Fonte: elaborado pelos autores, com informações extraídas da Planilha 2.

\*Bases que disponibilizaram no Portal de Periódicos entre 1 e 60 periódicos, totalizando 970.

O Brasil seguiu a tendência dos demais países em desenvolvimento concentrando maior número de publicações em 3.828 periódicos de 9 das grandes editoras comerciais (Elsevier, Springer Nature, Wiley Online Library, Taylor & Francis, Sage, IEEE, Oxford, Ovid e BioOne), mas o que surpreendeu foi que 64 pequenas editoras, sociedades, instituições de ensino, associações etc. publicaram artigos de autores brasileiros em 970 revistas diferentes. Essa constatação leva a entender que os pesquisadores não se limitaram aos oligopólios comerciais, e isso não impediu que fosse dada visibilidade à produção desses cientistas.

Ao considerar individualmente as bases elencadas no gráfico acima, DOAJ, Periódicos Nacionais, PubMed Central e SciELO Brasil somados tiveram uma grande representatividade no que tange à disponibilização de conteúdo em acesso aberto (3.528 ou 50%), contudo a soma das bases de dados de periódicos em acesso fechado ainda superou o montante do conteúdo escolhido pelos pesquisadores para publicar seus artigos, por isso, apesar dos altos custos e das dificuldades de negociação, a contratação

por assinatura de periódicos ainda se mostrou necessária, mesmo que a busca pelo conteúdo em acesso aberto tenha atingido um patamar relevante entre as áreas de avaliação. Vale destacar que o crescimento pela busca de veículos em acesso aberto desperta a necessidade de avaliar qual política de acesso aberto a Capes irá adotar, pois, como citado no capítulo 4.1, esse modelo tem forte interferência dos grandes editores comerciais que impõem consideráveis custos aos autores ou agentes de fomento de suas pesquisas, além disso, o orçamento da Capes não conseguirá abarcar todos os modelos de negócio atualmente vigentes no mundo caso a Política Pública do Portal de Periódicos mantenha o objetivo de assegurar o acesso e a visibilidade à produção científica nacional.

Conforme registrado no Quadro 5, verificou-se uma procura dos pesquisadores por revistas indexadas também nas plataformas internacionais do SciELO da América Latina, Portugal, Espanha e África do Sul. Com exceção das áreas de Ciência da Religião e Ciência da Computação, autores das demais 47 áreas publicaram ao menos um artigo em revistas dessas plataformas. Isso representa que um variado número de pesquisadores tem demonstrado interesse em publicar em veículos que utilizam as políticas originalmente concebidas pelo grupo de acadêmicos que gerou o documento denominado “Iniciativa de acesso aberto de Budapeste” (Bailey, 2006), em que é permitida a distribuição, correção, adaptação do trabalho, desde que seja dado o devido crédito pela criação original; é recomendada a maximização da divulgação e utilização dos materiais licenciados; é permitido fazer uso de todos os serviços de interoperabilidade e divulgação, bem como a reutilização e distribuição de artigos indexados em suas coleções, além de não haver cobrança de taxas publicação em Open Access (Declaración de Acceso Abierto, 2023).

Quadro 5: Número de periódicos do SciELO internacional nos quais os pesquisadores publicaram

<b>Editora/Plataforma</b>	<b>Número de periódicos por editor</b>
SciELO África do Sul	8
SciELO Argentina	42
SciELO Bolívia	1
SciELO Brasil	262
SciELO Chile	40
SciELO Colômbia	86
SciELO Costa Rica	6
SciELO Cuba	13
SciELO Equador	1
SciELO Espanha	16
SciELO Mexico	54
SciELO Paraguai	2
SciELO Peru	7
SciELO Portugal	26
SciELO Public Health	2
SciELO Uruguai	6
SciELO Venezuela	12
<b>Total</b>	<b>584</b>

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas informações extraídas da Planilha 2.

Ainda seguindo a linha da opção dos autores pelos veículos em acesso aberto, cabe o registro, neste capítulo, dos critérios para inserção de periódicos nacionais no Portal de Periódicos da Capes, uma vez que há uma diversidade de publicações eletrônicas brasileiras de acesso aberto distribuídas pelo SciELO Brasil e pelas editoras universitárias e de sociedades científicas, cuja representatividade foi destacada no gráfico anterior.

O SciELO<sup>10</sup> exerce o papel de avaliação por pares, seguindo critérios previamente definidos, e ao atender tais pré-requisitos as revistas nacionais podem receber seu selo e serem inseridas em sua plataforma. Conforme informações extraídas em 08 de novembro de 2023 da plataforma, para ser avaliado e admitido, o periódico deve aceitar e seguir os critérios de indexação na Coleção SciELO Brasil. As decisões relativas ao ingresso e à permanência de periódicos na Coleção SciELO Brasil são de responsabilidade do comitê consultivo, formado por representantes da comunidade científica nacional, que se reúne de três a quatro vezes por ano. O periódico submetido para avaliação passa por um processo baseado em critérios e procedimentos adotados internacionalmente pelas bases de dados e consiste em três etapas: (1) pré-avaliação de formato e endogenia, (2) avaliação do conteúdo científico por especialista e (3) revisão final pelo comitê consultivo SciELO Brasil. No decorrer dessas etapas o periódico submetido para avaliação pode não ser selecionado ou, ainda se já estiver indexado, pode ser excluído da plataforma SciELO. Com isso, pode-se concluir que a avaliação de permanência do conteúdo indexado também é continuada, para assegurar a manutenção da qualidade e relevância dos periódicos. Portanto, a Capes poderia estabelecer maior vínculo e parceria com essa instituição no sentido de fomentar tais avaliações e tornar o SciELO um selo de qualidade das revistas nacionais (Perguntas mais frequentes [...], 2023).

Já no que se refere à indexação na plataforma do Portal de Periódicos dos periódicos nacionais (títulos oriundos de editoras universitárias e de sociedades científicas), cabe informar que desde o ano de 2004 a Capes instituiu que os periódicos que receberam estratificação Qualis no decorrer da avaliação de permanência deveriam ser inseridos no

---

<sup>10</sup> Para maiores informações, visite o site: <https://www.scielo.br/>.

Portal de Periódicos, por serem considerados veículos que atendem as demandas da comunidade científica, desde que observados os requisitos relacionados abaixo:

- títulos classificados em nível A e/ou B;
- títulos com textos completos dos artigos em formato eletrônico;
- títulos de acesso gratuito na internet.

O Qualis é um sistema usado para classificar a produção científica dos Programas de Pós-Graduação no que se refere aos artigos publicados em periódicos científicos no decorrer das avaliações quadrienais, ou seja, as revistas classificadas entre A1 e B5 são consideradas relevantes. Contudo, tais estratos **não foram criados para servir de parâmetro de qualidade do periódico**, a função do Qualis é avaliar a produção científica dos Programas de Pós-Graduação, e tal processo foi concebido para atender as necessidades específicas do sistema de avaliação da Capes, baseado nas informações fornecidas por meio do módulo Coleta da Plataforma Sucupira. Apenas periódicos que receberam produção no ano-base e foram informados pelos Programas de Pós-Graduação no Coleta/Plataforma Sucupira são listados e classificados. A classificação era realizada pelos comitês de consultores de cada área de avaliação, seguindo critérios previamente definidos pela área e aprovados pelo Conselho Técnico Científico – Educação Superior (CTC-ES), que procuravam refletir a importância dos diferentes periódicos para uma determinada área, conforme o quantitativo de artigos da área publicados naquele periódico. Os critérios gerais e os específicos utilizados em cada área de avaliação da Capes estão disponibilizados nos respectivos documentos orientadores de cada área (Brasil, [20--b]).

#### 4.4. *Resumo das análises qualitativas e quantitativa*

Conforme verificado nos parágrafos anteriores, a metodologia de análise quali-quantitativa (método misto) se manifestou em diversos momentos do estudo, trazendo argumentações que poderiam subsidiar revisão de processos nos mais variados níveis de tratamento da informação, por esse motivo foram elaborados os Quadros 6, 7 e 8 com os resumos das análises qualitativas e quantitativas, obtidas a partir dos dados levantados neste trabalho.

O Quadro 6 reuniu as questões que geraram as inquietações abordadas no subcapítulo 4.1, bem como as constatações e sugestões que foram identificadas no decorrer da análise do referencial teórico e dos dados oriundos da produção intelectual em formato de artigos, extraída do Coleta/Plataforma Sucupira.

Quadro 6: Resumo da análise qualitativa por observação participante.

Inquietações originadas da comunidade	Constatações (C)/Sugestões (S)
1. Como a Capes pode interferir na política de pagamentos de taxas para submissão e publicação de artigos?	(C): Falta de registros que subsidiem a apuração dos montantes investidos para este fim. (S): Inserção, por parte das instituições, de informações quanto ao valor pago e se houve investimento público.
2. Como resolver possíveis pagamentos em duplicidade (assinatura de periódico + pagamento de taxa de submissão de artigo para o mesmo periódico)?	(C): Mesma constatação registrada na questão anterior. (S): A partir da sugestão anterior, os valores identificados poderiam ser abatidos dos contratos relativos aos periódicos em que houve cobrança dessas taxas.

3. A Capes poderia disponibilizar parte dos recursos para auxílio de editoras universitárias?	(C): Algumas áreas possuem o perfil de internacionalização e outras possuem o perfil voltado ao público nacional. (S): Identificação dos perfis das áreas para definição do melhor direcionamento do investimento.
4. A Capes poderia definir protocolos para que a pesquisa financiada com recursos públicos seja disponibilizada em acesso aberto?	(C): Foram identificadas iniciativas individuais de instituições de ensino e de fomento. (S): Criação de uma política nacional consolidada, elaborada em conjunto com a comunidade acadêmica, e divulgação das iniciativas existentes.

Fonte: elaborado pelos autores.

O Quadro 7 reuniu as constatações obtidas após a análise dos documentos orientadores das 49 áreas de avaliação, a partir da comparação com os registros da produção intelectual em formato de artigos, extraída do Coleta/Plataforma Sucupira. Tal análise apurou algumas tendências de comportamento das áreas foram confirmadas, contudo observou-se que na maior parte das áreas de avaliação foi registrada uma quantidade significativa de artigos em periódicos nacionais e de acesso aberto, o que causou surpresa, pois a princípio entendia-se que tal comportamento seria característico das áreas de Ciências Humanas, Sociais Aplicadas, Artes e Linguística/Literatura.

#### Quadro 7: Resumo da análise qualitativa de documentos.

- As áreas de Filosofia, Serviço Social e Sociologia registraram que a produção de artigos em periódicos não é a principal produção intelectual das áreas, o que pode ter refletido no menor número de periódicos registrados pelos PPGs no Coleta/Plataforma Sucupira.
- Diversos PPGs incentivaram ou pontuaram programas cujos docentes publicaram ao menos um artigo por ano em periódico com alto fator de impacto e alta estratificação Qualis, contribuindo para o elevado número de registros observados na planilha de produção científica em formato de artigos em periódicos.
- Poucas áreas fizeram menção explícita de incentivo à publicação em veículos em acesso aberto, mas todas publicaram ao menos um artigo em revistas com esse perfil.
- Houve incentivo de todas as áreas à publicação em coautoria, refletindo no grande número de repetições de registro pelos PPGs de um mesmo periódico com volume, ano e páginas iguais.
- Apenas a área de Arquitetura, Urbanismo e Design registrou o SciELO como indicador de qualidade do periódico no qual o artigo foi publicado. Contudo, observou-se que 47 áreas publicaram ao menos um artigo em periódicos do SciELO Brasil e SciELO Internacional.
- As áreas que mais incentivaram A internacionalização foram as que adotaram como critério de qualidade o alto fator de impacto de revistas indexadas nas plataformas das grandes editoras estrangeiras.
- O Qualis foi o indicador de avaliação da produção mais adotado como critério de qualidade pelas áreas.
- As áreas de Ciência de Alimentos, Ciências da Religião e Teologia e Zootecnia/Recursos Pesqueiros utilizaram o Qualis como critério de qualidade dos periódicos, contudo registraram críticas sobre a estratificação do Qualis.
- A área de Ciências Ambientais fez críticas ao critério de qualidade baseado no número de citações e argumentou que pode haver prejuízo na avaliação de artigos de excelente qualidade, mas com pouca citação devido a sua complexidade ou especificidade, por isso não o utilizou como critério de qualidade do periódico em que o artigo foi publicado.

Fonte: elaborado pelos autores.

O Quadro 8 resumiu a análise quantitativa da produção intelectual em formato de artigos extraída do Coleta/Plataforma Sucupira, que reuniu 16.999 periódicos – destes, 8.554 foram objeto de análise neste trabalho, por estarem disponíveis no Portal de Periódicos da Capes. Foram identificados ainda 107 diferentes editoras, entre comerciais, sociedades científicas e universitárias. Os registros constantes na base de dados foram confrontados com o referencial teórico de forma a avaliar o comportamento do pesquisador brasileiro.

Quadro 8: Resumo da análise quantitativa.

16.999 total 8.554 portal 107 editores	Referencial Teórico <i>versus</i> números apurados
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 6.565 internacionais</li> <li>▪ 3.828 periódicos de 9 grandes editores comerciais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grande quantidade autores brasileiros seguiu a tendência do que ocorre nos países em desenvolvimento, ao publicarem em periódicos internacionais indexados por grandes editores comerciais.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1.989 nacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grande número de autores vinculados às Ciências Humanas e Sociais Aplicadas seguiram a tendência percebida em outros países em desenvolvimento, ao buscarem periódicos nacionais e de acesso aberto.</li> </ul>
4.037 de acesso aberto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apesar das críticas da sociedade em relação aos altos custos com o pagamento de taxas de APC, percebeu-se um número significativo de publicações dessa natureza.</li> </ul>
4.517 de acesso fechado	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apesar das críticas da sociedade em relação aos altos custos pagos para assinatura de periódicos fechados, o quantitativo de periódicos em acesso fechado foi maior do que o de periódicos em acesso aberto.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 970 periódicos de 64 pequenos editores, sociedades, instituições de ensino, associações etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verificou-se que os pesquisadores brasileiros não se limitaram aos oligopólios comerciais, e isso não impediu que fosse dada visibilidade à produção desses cientistas.</li> </ul>
846 periódicos de acesso aberto indexados na base SciELO (Brasil e Internacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Variado número de pesquisadores tem demonstrado interesse em publicar em veículos que utilizam as políticas originalmente concebidas sobre o conceito de acesso aberto.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Física e Astronomia (20,14%)</li> <li>▪ Matemática, Estatística e Probabilidades (21,55%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Astronomia/Física e Matemática, Estatística e Probabilidades: menores percentuais de publicações em periódicos de acesso aberto e baixo número de periódicos nacionais. Seguiram a tendência (os parceiros internacionais são o público-alvo desses pesquisadores).</li> </ul>

Fonte: elaborado pelos autores.

## 5 Conclusões

Com base nas argumentações levantadas, este trabalho apurou o seguinte.

### *Críticas da sociedade*

- 1) Falta de transparência sobre a composição dos custos de acesso aos periódicos por assinatura.
- 2) Mudança do papel do *Open Access* ao longo do tempo: altos custos para publicação, dependência de recursos institucionais, barreiras para publicação.

### *Sugestões às inquietações da comunidade acadêmica*

- 1) Divulgação por parte dos autores de informações que possibilitem a obtenção de dados sobre o volume e origem dos recursos gastos com submissão e publicação de artigos. Tais informações poderiam dirimir problemas de duplicidade de investimento público.
- 2) Identificação dos perfis das áreas de avaliação para definição de políticas de investimento na qualidade dos periódicos nacionais e políticas de fomento a despesas de submissão e publicação de artigos.
- 3) Necessidade de adoção de modelo nacional consolidado de regulação e incentivo à divulgação em acesso aberto do conteúdo produzido com investimento público.

### *Comportamento dos pesquisadores*

- 1) Preocupados com o impacto de suas publicações no resultado final da avaliação de permanência da Capes (quadrienal 2013-2016), grande parte dos autores brasileiros seguiu as orientações dos Programas de Pós-

Graduação no que diz respeito aos veículos escolhidos para publicação de seus artigos.

### ***Análise dos dados quantitativos***

- 1) Um significativo número de títulos não estava disponível no Portal de Periódicos, identificando-se a necessidade de que a Capes revise os critérios de escolha do conteúdo a contratar ou indexar na plataforma.
- 2) Os periódicos de acesso fechado foram os veículos mais procurados pelos pesquisadores, portanto a Capes não pode abrir mão desse modelo de negócio.
- 3) As publicações em acesso aberto foram bastante utilizadas por grande parte das áreas de avaliação, o que reforça a necessidade de a Capes definir sua estratégia de atuação no que tange ao modelo de negócio que irá adotar.

Portanto, conclui-se que para os parâmetros definidos nesta pesquisa (período entre 2013 e 2016 e programas notas 6 e 7), além de sua concepção inicial de dar acesso à informação científica ao público consumidor, o Portal de Periódicos da Capes continua sendo uma ferramenta que promove a visibilidade da produção nacional, mas necessita rever seus critérios de negociação de contratação, introduzindo em sua análise os custos adicionais desembolsados por autores e/ou instituições que os subsidiam, de forma a dirimir a duplicidade de investimentos. Para isso, faz-se necessário que as diferentes bases de dados da Capes se comuniquem, pois, como citado na Metodologia, o sistema Coleta/Plataforma Sucupira dispõe de informações indispensáveis que poderiam gerar a demanda pela contratação e até estatísticas de periódicos em que há maior procura pela comunidade acadêmica para publicar, e por isso deveriam estar disponíveis no Portal de Periódicos da Capes,

independentemente da base de dados/plataforma por meio da qual a informação fosse inserida pelos Programas de Pós-Graduação.

Por fim, a presente pesquisa propõe a realização de trabalhos futuros que visem avaliar o papel do Portal de Periódicos da Capes no que tange à promoção da visibilidade da produção nacional em torno dos parâmetros que não puderam ser considerados neste estudo, quais sejam: a produção intelectual em formato de artigos publicados pelos Programas de Pós-Graduação notas de 1 a 5; a abordagem utilizando como referência o quadriênio 2017 a 2020; e, ainda, o possível reflexo da mudança do Qualis Referência para Qualis Único sobre o quantitativo de títulos disponibilizados no Portal de Periódicos da Capes.

## Referências

ALMEIDA, Elenara Chaves Edler de; GUIMARÃES, Jorge Almeida; ALVES, Isabel Teresa Gama. Dez anos do Portal de Periódicos da Capes: histórico, evolução e utilização. **Revista brasileira de pós-graduação**, v. 7, n. 13, 2010, p. 218-246.

ARIENTE, Eduardo Altomare. Políticas de acesso aberto para trabalhos científicos: interesse público e direitos de autor. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, 2017.

BAILEY, Charles W. What is Open Access. In: Organizadores. **Open access: key strategic, technical and economic aspects**. Oxford: Chandos Publishing, p. 13-26, 2006.

BRASIL. Capes. Periódicos. **Gov.br**, [20--a]. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 05 jun. 2023

BRASIL. Capes. Plataforma Sucupira. **Gov.br**, [20--b]. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/#>. Acesso em: 28 out. 2023

CASTIEL, Luis David; SANZ-VALERO, Javier. Entre fetichismo e sobrevivência: o artigo científico é uma mercadoria acadêmica?. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, p. 3041-3050, 2007.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa**: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021. *E-book*.

DE ALMEIDA, Cátia Cândida; GRÁCIO, Maria Cláudia Cabrini; CARVALHO, Angela Maria Grossi. Fator de impacto de periódicos utilizados pelos programas de pós-graduação em Comunicação e Informação para a divulgação do conhecimento. **Em Questão**, p. 198-225, 2018.

DE CASTRO REIS, Juliana *et al.* Avaliação da Produção Acadêmica de Docentes dos Cursos de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal Fluminense utilizando o modelo DEA e índice h. **Revista Meta: Avaliação**, v. 9, n. 27, p. 408-432, 2017.

DE OLIVEIRA, Anselmo Gomes; SILVEIRA, Dâmaris. Editoras de periódicos predadores: um perigo na divulgação de resultados de pesquisa no Brasil e no mundo. **Infarma-Ciências Farmacêuticas**, v. 28, n. 4, p. 197-198, 2016.

ELLERS, J.; Crowther, T.; Harvey, J. Gold Open Access publishing in mega-journals: developing countries pay the price of western premium academic output. **Journal of Scholarly Publishing**, v. 49, n. 1, p. 89-102, oct. 2017.

FACIOLINCE, María; GREEN, Duncan. One Door Opens: Another Door Shuts?. **Development and Change**, v. 52, n. 2, p. 373-382, 2021.

GUIMARÃES, José Augusto C.; HAYASHI, Maria Cristina PI. Revistas predatórias: um inimigo a ser combatido na comunicação científica. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 21, p. 1-19, 2023.

JANSSEN, Marijn; HELBIG, Natalie. Innovating and changing the policy-cycle: Policy-makers be prepared! **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 4, p. S99-S105, 2018.

KURAMOTO, Hélio. Acesso Livre à Informação Científica: Novos | Open Access to Scientific Information: New Challenges. **Liinc Em Revista**, 2008, v. 4, n. 2, p. 154-157, 2008.

LINO, Monica Motta *et al.* Influências capitalistas na produção do conhecimento em enfermagem. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v. 38, n. 1, p. e61829, 2017.

NEUBERT, Patricia da Silva; RODRIGUES, Rosângela Schwarz. Oligopólios e publicação científica: a busca por impacto na América Latina. **Transinformação**, v. 33, p. 1-13, 2021.

NOBRE, Lorena Neves; FREITAS, Rodrigo Randow. A evolução da pós-graduação no Brasil: histórico, políticas e avaliação. **Brazilian Journal of Production Engineering**, v. 3, n. 2, p. 26-39, 2017.

QUINTANILHA, Tiago Lima; CARDOSO, Gustavo. O fator de impacto como legitimador do conhecimento científico produzido: uma revisão da literatura. **Recensão crítica**, v. 9, n. 2, p. 35-47, 2018.

SANTOS, Paula Xavier *et al.* **Livro Verde**: Ciência aberta e dados abertos-mapeamento e análise de políticas, infraestruturas e estratégias em perspectiva nacional e internacional. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.

SANDES-GUIMARÃES, Luisa Veras de; DINIZ, Eduardo H. Gestão de periódicos científicos: estudo de casos em revistas da área de Administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 49, p. 449-461, 2014.

PERGUNTAS MAIS FREQUENTES sobre o processo de seleção de periódicos. **Scielo Brasil**, jan. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/about/perguntas-mais-frequentes-sobre-o-processo-de-selecao-de-periodicos>. Acesso em: 28 out. 2023.

DECLARACIÓN DE ACCESO ABIERTO. **Scielo**, [2023?]. Disponível em: <https://scielo.org/es/sobre-el-scielo/declaracion-de-acceso-abierto/>. Acesso em: 08 nov. 2023.

DE CASTRO REIS, Juliana *et al.* Avaliação da Produção Acadêmica de Docentes dos Cursos de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal Fluminense utilizando o modelo DEA e índice h. **Revista Meta: Avaliação**, v. 9, n. 27, p. 408-432, 2017.

## Capítulo 2

---

# O Sistema Universidade Aberta do Brasil: Análise da avaliação de uma política pública voltada para a Educação Superior a Distância

*Natalia de Castro Amaral Franco*<sup>11</sup>

*Ana Paula Bernardi da Silva*<sup>12</sup>

*Carlos Enrique Carrasco-Gutierrez*<sup>13</sup>

**Resumo:** O Sistema Universidade Aberta do Brasil (SISUAB) é uma política pública voltada para a expansão da Educação Superior a Distância no Brasil, com foco em democratizar o acesso ao Ensino Superior em regiões remotas. Criado em 2006, o programa tem como principal objetivo oferecer cursos de licenciatura e formação continuada para professores da Educação Básica, além de cursos superiores em diversas áreas do conhecimento. O presente estudo analisa criticamente a metodologia de avaliação do SISUAB, destacando suas forças, como a ampla cobertura geográfica e a formação de mais de 320 mil alunos, e suas fraquezas, como a alta taxa de evasão (cerca de 40%) e a falta de acompanhamento dos egressos. A pesquisa revela que, embora o sistema tenha contribuído significativamente para o aumento do acesso à Educação Superior, existem lacunas importantes na avaliação dos resultados e na mensuração do impacto social da política pública. A falta de integração de dados entre diferentes órgãos e a burocracia na execução do programa são alguns dos desafios que comprometem a eficácia do SISUAB,

---

<sup>11</sup> Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (MPPP) da UCB.  
E-mail: nataliacaf@gmail.com.

<sup>12</sup> Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (MPPP) da UCB.  
E-mail: anapaula@p.ucb.br

<sup>13</sup> Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (MPPP) da UCB.  
E-mail: carlosenrique@p.ucb.br

sugerindo a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Palavras-chave: Sistema Universidade Aberta do Brasil; Política pública; Ensino Superior.

## 1. Introdução

A expansão do Ensino Superior no Brasil, particularmente em áreas remotas e menos desenvolvidas, tem sido um desafio constante para as políticas públicas educacionais. Nesse contexto, a Educação a Distância (EaD) surge como uma solução potencial para ampliar o acesso ao Ensino Superior, especialmente para populações que enfrentam barreiras geográficas, econômicas e sociais. O Sistema Universidade Aberta do Brasil (SISUAB) representa um esforço significativo do governo para democratizar o acesso à Educação Superior por meio da EaD, facilitando a criação de polos de apoio acadêmico em regiões distantes das capitais.

Segundo Mendonça *et al.* (2019), a Universidade Aberta do Brasil funciona como uma “instituição educativa, constituída por um sistema integrado por Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES, que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária”. O autor assevera, ainda, que, a despeito de a comunidade em geral ser atendida, o programa dá prioridade para aqueles que atuam na Educação Básica.

O caráter sistêmico e pulverizado da atuação da SISUAB nos diversos entes federativos ajuda na análise da percepção “estatal” de implementação de políticas públicas voltadas para a área da educação. Ademais, a referida política utiliza uma estratégia que envolve atores mantidos pelo Estado (como universidades e institutos federais), faz uso de recursos públicos para sua manutenção, é regulada por

leis e dirigida por decisões eminentemente governamentais. Nesse sentido, o SISUAB, justamente por seu caráter estatal, tem por escopo ajudar na resolução de um dos grandes problemas educacionais enfrentados pelo Brasil: a falta de acesso ao Ensino Superior pela população interiorana do país.

Para fins de atestado da expressividade do programa, salienta-se que a Capes, em parceria com o Ministério da educação, lançou em setembro de 2023 o Edital nº 25. O referido documento abriu a oferta de 290 mil vagas de Graduação e Pós-Graduação para as instituições de Ensino Superior integrantes do sistema. Foi a maior oferta de vagas já anunciada na história do programa. Ainda de acordo com informações extraídas do Sistema de Análise de Dados (SAS) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), foi possível verificar o número de alunos formados pelo programa. Sem a intervenção do referido sistema, cerca de 300 mil alunos não teriam recebido seu diploma acadêmico entre os anos de 2006 e 2023. No entanto, vale ressaltar que o número de alunos cadastrados/ingressantes totalizou, desde seu lançamento até hoje, 945.488. Portanto, cerca de  $\frac{2}{3}$  dos alunos não concluíram ou estão ainda em curso com seus estudos.

Uma análise detalhada dos dados fornecidos pela Capes revelou que, ao longo dos anos, a evasão nos cursos oferecidos pelo SISUAB apresenta índices preocupantes. No caso dos cursos de tecnólogos, 51% dos estudantes ingressantes abandonaram os cursos, enquanto apenas 25% concluíram a formação. Nos cursos de bacharelado, a taxa de evasão foi de 46%, com apenas 24% dos estudantes alcançando a formatura. Em relação às licenciaturas, 41% dos alunos evadiram, contrastando com os 25% que finalizaram os cursos. Já nas especializações, a evasão foi de 38%, en-

quanto 43% dos matriculados conseguiram concluir suas respectivas formações.

Ainda com base em uma análise de dados temporal do programa, é possível verificar alguns dados que denotam a expressividade dos gastos/investimentos feitos no SISUAB. O total de bolsas investidas no programa foi de mais de 2 bilhões e 800 milhões de reais. Com um custeio avaliado em mais de 2 bilhões de reais e investimentos em capital na ordem de mais de 120 milhões de reais, o programa investiu, ao todo, até 2023, mais de 5 bilhões em recursos.

Portanto, apesar dos avanços alcançados pelo programa, a efetividade desse sistema em promover a Educação Superior de qualidade e em atender as necessidades específicas das comunidades beneficiadas ainda é uma questão em aberto. Para contribuir com uma análise crítica, busca-se compreender como se dá o processo de avaliação, bem como demonstrar como essas dificuldades acarretam prejuízos nas entregas sociais do programa. Um dos problemas centrais que este estudo busca investigar é a eficácia da metodologia de avaliação adotada pelo SISUAB. Como o sistema avalia os resultados e o impacto social de seus programas? Há lacunas no processo de avaliação que podem comprometer a qualidade das entregas sociais do programa? Há uma análise e acompanhamento dos alunos egressos após sua formação? Há a verificação acerca da atuação profissional desses alunos após a consecução do diploma?

A relevância deste estudo reside na importância crescente da EaD como uma ferramenta para democratizar o acesso ao Ensino Superior no Brasil. Com o aumento das matrículas na modalidade a distância, especialmente em regiões nas quais o ensino presencial é limitado, é crucial que os programas de Educação a Distância, como o SISUAB, sejam avaliados de forma eficaz para garantir que estejam cumprindo seu papel social e educacional. Identificar e cor-

rigir possíveis falhas no processo de avaliação é essencial para maximizar o impacto positivo dessas políticas públicas.

## **2. Revisão de literatura**

A eficácia da Educação a Distância no Ensino Superior tem sido um ponto focal de pesquisa. A literatura sugere que a Educação a Distância oferece várias vantagens, incluindo maior acessibilidade e flexibilidade, que são cruciais para estudantes em áreas remotas ou com diferentes origens socioeconômicas. No Canadá, por exemplo, as tecnologias de ensino a distância expandiram o acesso educacional e facilitaram o aprendizado interativo, com resultados comparáveis aos ambientes tradicionais de sala de aula (Thompson, 2024). Apesar das descobertas positivas, a eficácia do aprendizado on-line continua sendo debatida. Uma revisão sistemática dos estudos durante a pandemia revelou inconsistências na avaliação da eficácia da aprendizagem, influenciada por fatores como infraestrutura, qualidade do ensino e interação social. Esses desafios foram mais pronunciados nos países em desenvolvimento, destacando-se a necessidade de infraestrutura robusta e estratégias pedagógicas para apoiar o ensino a distância eficaz (Meng *et al.*, 2024). No geral, embora a Educação a Distância tenha se mostrado eficaz em muitos aspectos, seu sucesso depende de vários fatores, incluindo infraestrutura tecnológica, design instrucional e estratégias de engajamento dos alunos.

Trabalhos correlatos também abordaram a importância do SISUAB na democratização do Ensino Superior e os desafios relacionados à evasão, evidenciando fatores como falta de infraestrutura e apoio institucional. Estudos como os de Mill (2012) e Soso (2024) destacaram a necessidade de um acompanhamento mais efetivo para mitigar a evasão e melhorar a gestão da Educação a Distância no Brasil.

## ***Funcionamento do SISUAB***

O SISUAB é descrito como a maior política pública voltada para a Educação Superior a Distância no Brasil. Segundo Ferreira e Carneiro (2015), o modelo do SISUAB inclui a oferta de infraestrutura e recursos tecnológicos por meio de parcerias com estados e municípios, o que possibilita a realização de atividades acadêmicas em regiões onde o acesso à Educação Superior seria de outra forma inviável. Esses autores destacam que, apesar da amplitude do programa, ainda há desafios relacionados à manutenção e ao aprimoramento das infraestruturas envolvidas.

## ***Evasão na Educação a Distância***

A evasão é o problema central na EaD, com taxas alarmantes que afetam diretamente o sucesso do SISUAB. De acordo com estudos analisados, como o de Sousa e Maciel (2016), a evasão no SISUAB é influenciada por uma combinação de fatores individuais, institucionais e socioeconômicos. Entre os fatores destacados, estão a falta de acesso a equipamentos adequados para assistir às aulas *online*, a dificuldade em utilizar as plataformas digitais e a falta de apoio financeiro para cobrir custos associados, como internet. Mill (2012) enfatiza que a falta de políticas públicas que garantam a permanência dos alunos no sistema é um dos maiores desafios e que a alta taxa de evasão compromete a eficácia da política pública como um todo.

A pesquisa de Nogueira, Ferreira e Lira (2020) complementa esses achados ao analisar as justificativas apresentadas pelas Instituições de Ensino Superior para a evasão dos alunos. A análise indicou que a evasão é atribuída não apenas a fatores pessoais dos alunos, como dificuldades financeiras e falta de motivação, mas também a deficiências estruturais das próprias instituições, como a falta de prepa-

ração do corpo docente para a modalidade a distância e a qualidade insuficiente dos materiais didáticos.

### ***Políticas públicas para a EaD***

A análise das políticas públicas voltadas para a EaD, especificamente no contexto do SISUAB, revela que, embora o programa tenha sido bem-sucedido em ampliar o acesso ao Ensino Superior, há uma necessidade urgente de melhorar a qualidade e a eficácia dessas políticas. Mendonça *et al.* (2019) critica a falta de clareza na definição dos objetivos do SISUAB, especialmente no que diz respeito à “democratização do acesso ao Ensino Superior”. A autora sugere que, para que o SISUAB atinja seus objetivos de forma plena, é necessário um aperfeiçoamento das políticas públicas que sustentam o sistema, incluindo a criação de mecanismos mais eficazes de avaliação e monitoramento dos resultados.

A revisão também destaca a importância de um acompanhamento contínuo dos egressos do programa, para verificar se os objetivos de inserção social e profissional estão sendo alcançados. A falta de dados sistematizados sobre a trajetória dos alunos após a conclusão dos cursos é vista como uma das principais lacunas na avaliação do impacto social do SISUAB.

### ***Impacto social e efetividade***

Um dos principais focos dos estudos revisados é o impacto social do SISUAB, particularmente em termos de sua capacidade de reduzir desigualdades educacionais e promover a inclusão social. O estudo de Mill (2012) sugere que, embora o SISUAB tenha contribuído para ampliar o acesso à Educação Superior, especialmente para populações em regiões remotas, há dúvidas sobre a efetividade desse acesso em termos de resultados concretos, como a permanência dos egressos na rede pública de ensino.

Outro ponto destacado é a necessidade de avaliar se o SISUAB está cumprindo seu papel na formação de professores para a Educação Básica. Speller, Robl e Meneghel (2012) apontam que, apesar de os números de matrículas serem expressivos, é fundamental verificar se os professores formados pelo SISUAB estão de fato atuando na rede pública de ensino ou se estão migrando para a rede privada em busca de melhores condições de trabalho. Essa análise é crucial para entender o verdadeiro impacto social do programa e para ajustar as políticas públicas de acordo com os resultados observados.

### ***Desafios e Melhorias***

Várias são as áreas que necessitam de melhorias para aumentar a eficácia do SISUAB. Entre elas, a necessidade de um acompanhamento mais rigoroso dos alunos, desde o ingresso até a conclusão dos cursos, é destacada como uma prioridade. Soso (2024) argumenta que as instituições de Ensino Superior têm um papel fundamental na retenção dos alunos e que a responsabilidade pela evasão deve ser compartilhada entre os alunos e as instituições.

A pesquisa também aponta para a importância da melhoria da gestão dos polos presenciais, que são fundamentais para o sucesso da EaD. Martins (2018) sugere que a organização e a qualidade dos polos de apoio são determinantes para a experiência do aluno e, consequentemente, para sua permanência no curso. Polos mais organizados e que oferecem um acompanhamento mais personalizado tendem a ter taxas de evasão mais baixas.

Outro desafio destacado é a necessidade de maior integração entre as políticas públicas de Educação a Distância e as políticas de inclusão digital. Muitos dos problemas relacionados à evasão são atribuídos à falta de acesso a tecnologias e à internet, o que impede que os alunos acom-

panhem as aulas e completem os cursos. A revisão sugere que, para que o SISUAB seja verdadeiramente inclusivo, é necessário garantir que todos os alunos tenham acesso às ferramentas necessárias para o sucesso no ambiente virtual.

### **3. Metodologia**

#### ***Procedimentos de coleta de dados***

A coleta de dados foi realizada por meio dos seguintes instrumentos: análise documental e entrevistas realizadas com gestores do programa e com os operadores do sistema no âmbito das universidades participantes.

#### ***Coleta de dados: entrevistas***

Ressalta-se que o foco da presente entrevista é analisar o processo de avaliação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, e não a avaliação da política pública em si.

A entrevista foi realizada com um público-alvo dividido em dois principais grupos: com gestores que trabalham diretamente com a manutenção e funcionamento do SISUAB junto à Capes e com profissionais que trabalham com o referido sistema dentro das Instituições de Ensino Superior. A presente sistemática de realização de entrevistas foi implementada na pesquisa por se entender a importância de analisar os dois lados da política pública. O lado de quem implementa o sistema de maneira mais burocrática e o lado de profissionais operadores que entendem os gargalos que a política pode sofrer quando colocada em prática.

#### ***Análise do instrumento de levantamento***

Para aferir a qualidade do questionário aplicado na presente pesquisa, bem como para aferir a aderência do questionário aos objetivos propostos por este estudo, optou-se pela realização de um estudo prévio do instrumento

de levantamento. O questionário aplicado aos gestores do SISUAB e aos coordenadores UAB junto às universidades fora submetido ao crivo de cinco profissionais que atuam na área de Educação. O intuito foi analisar as perguntas a serem realizadas com o objetivo de extrair o máximo de informações úteis daqueles que responderam aos questionamentos.

Como contribuições ao instrumento de levantamento, uma das integrantes da coordenação UAB de uma das universidades participantes do programa ponderou que todos os questionamentos guardavam pertinência temática com as situações fáticas pelas quais passam os atores envolvidos no Sistema UAB. Já o outro integrante da Coordenação UAB junto às IES ponderou questões concernentes à participação da própria universidade para o aprimoramento do programa e, conseqüentemente, para a melhoria dos resultados trazidos pelo projeto.

### ***Entrevista aplicada aos gestores do SISUAB e aos coordenadores UAB junto às universidades***

- Segundo Ala-Harja e Helgason (2011), “A avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Embora não se destine a resolver ou substituir juízos subjetivos, a avaliação permite ao governante um certo conhecimento dos resultados de um dado programa”. Considerando o processo de avaliação atual do SISUAB, qual a sua opinião sobre ele? Quais aspectos você acha que poderiam ser aprimorados?
- Com base nos estudos de Mill (2012), os problemas que cercavam a efetividade da UAB eram: I) fragilidade da parceria Instituição de Ensino Superior, governo local e MEC; II) baixa concentração de mestres e doutores em lugares longínquos (onde se instalaram os polos de apoio presencial para atuarem como tutores); III) baixa

frequência dos alunos nos polos de apoio presencial; e IV) altos índices de evasão do programa. Quais desses problemas permanecem? Existem outros problemas não citados? Quais aspectos você acha que poderiam ser aprimorados?

- Segundo Arruda e Arruda (2015), as políticas públicas existem para alterar condições já em voga na sociedade, porém são consideradas negativas socialmente. Como o programa poderia melhorar seus resultados/entregas no que concerne à democratização do acesso à Educação Superior a Distância?
- Por não existir uma definição simplória e exaustiva da palavra avaliação, para Costa e Castanhar (2003) o termo se trata de um exame sistemático de um projeto que mensure seu desempenho, tendo em vista a determinação de sua eficiência, eficácia, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância dos objetivos à que se propõe. Como o SISUAB atua na avaliação e no controle *a posteriori* do mapeamento dos alunos egressos?
- Como funciona o canal de informações em que o corpo técnico das universidades elabora suas sugestões ou reclamações em relação ao programa?
- Como a Capes, gestora do programa, tem trabalhado para reduzir os índices de evasão (40%) do SISUAB?
- Conforme dados coletados do SISUAB nos anos de 2008 a 2022, a taxa de evasão do programa é de aproximadamente 40%. Quais são os fatores que contribuem para essa taxa? Como essa situação poderia ser melhorada?
- Todos os polos das instituições que participam do SISUAB devem preencher, anualmente, um relatório de monitoramento. Esse documento apresenta infor-

mações acerca da infraestrutura física, tecnológica, informações documentais e de recursos humanos. Mesmo com tal controle, há inúmeras reclamações acerca da qualidade destes polos de apoio. À que essas reclamações são atribuídas?

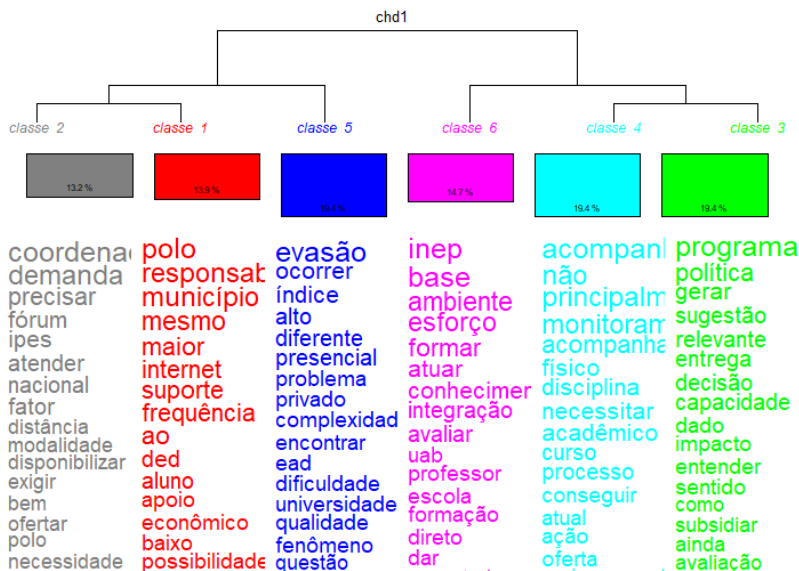
- Como os gestores do sistema aferem a efetividade (impacto social ou capacidade de a política pública promover mudanças positivas) do SISUAB?
- Os dados recolhidos pelo sistema são suficientes para retratar os resultados do SISUAB? Alguma sugestão de alteração? O que poderia ser feito para aprimorar?
- Os instrumentos que mediam o vínculo entre a Capes e as respectivas Instituições de Ensino Superior (termos de execução descentralizada e convênios) são instrumentos que atendem as necessidades de execução do sistema UAB? Qual a sua opinião sobre esses instrumentos?

### *Análise dos dados*

Segundo Bardin (1977), o processo de análise de conteúdo é dividido em cinco etapas: 1) organização da análise, com pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação; 2) codificação; comestabelecimento de regras de enumeração e registro; 3) categorização, com princípios e exemplos de conjuntos categoriais; 4) inferência, com processos e variáveis de inferência; e, por fim, 5) tratamento informático, com análises feitas por ordenadores. Essa foi a estrutura adotada neste estudo.



Figura 2: Classificação hierárquica descendente, ou Método de Reinert, com a entrevista realizada com os gestores do SISUAB.



Fonte: elaborada pelos autores.

Conforme o Método de Reinert, demonstrado na Figura 2, podemos verificar uma estreita relação entre as classes 1 e 2 e entre as classes 3 e 4. Dessas relações podemos aferir, por exemplo, que para o sucesso do programa é necessário um suporte frequente do programa em relação à qualidade da internet ofertada para o apoio ao aluno com baixo poder econômico, pois esses alunos precisam utilizar os polos de apoio acadêmico para cursarem seus respectivos cursos. Pode-se verificar, ainda, uma estreita relação entre a ação de monitoramento e de acompanhamento do programa enquanto política pública e as efetivas entregas sociais do SISUAB, o que se traduz no impacto social gerado por este.

Ressalta-se também que, para realização da presente entrevista, foram escolhidos como gestores do programa os coordenadores gerais e os coordenadores setoriais da Diretoria de Educação a Distância da Capes.

### *Síntese das respostas captadas pela aplicação do questionário*

Os resultados do questionário revelam uma preocupação significativa entre os gestores da Universidade Aberta do Brasil (UAB) sobre a atual metodologia de avaliação do SISUAB. Muitos entrevistados consideram essa etapa precária ou até inexistente no ciclo político do programa, apontando a **necessidade urgente de integração da base de dados entre o INEP e a Capes**. Além disso, foram destacadas a **necessidade de maior consistência nos dados disponíveis, o aprimoramento das informações estatísticas e o desenvolvimento de ferramentas de monitoramento**, como painéis gerenciais, que permitiriam uma retroalimentação eficiente do sistema.

A pesquisa também evidenciou que os problemas apontados por Mill (2012), como a **fragilidade na parceria entre Instituições de Ensino Superior, governo local e MEC**, permanecem relevantes. Gestores reiteraram a complexidade dessas questões, que envolvem a colaboração de múltiplos órgãos, e não apenas da Capes. Como resposta, a Capes tem implementado um Plano de Ação Acadêmica desde 2017, buscando enfrentar a evasão nas Instituições de Ensino Superior do sistema UAB, demonstrando esforços contínuos para mitigar os desafios apontados.

Em termos de melhoria das entregas sociais do SISUAB, **os gestores sugeriram a ampliação do alcance geográfico dos cursos e do número de municípios atendidos**, o que exigiria um aumento nas vagas ofertadas e no orçamento destinado ao programa. A **perenidade do projeto também foi apontada como crucial** para assegurar a continuidade e eficácia das entregas sociais, mostrando uma clara necessidade de compromisso governamental a longo prazo.

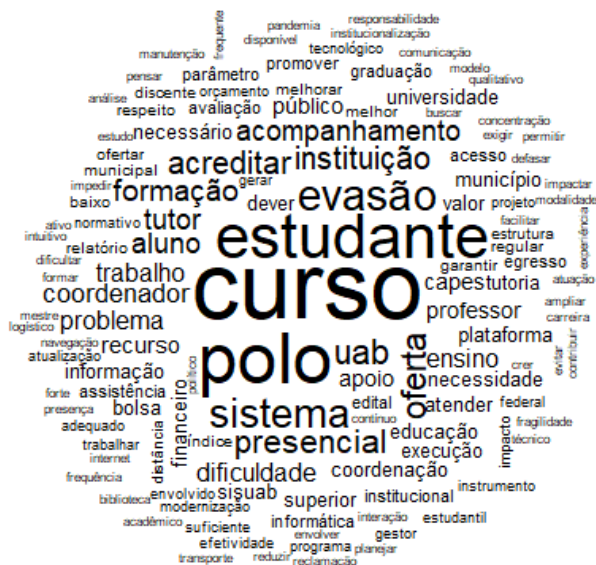
Sobre os **canais de comunicação** entre o corpo técnico das universidades e a administração do SISUAB, foi mencionado que **existem diversos instrumentos para viabilizar o *feedback***, incluindo telefone, e-mail, WhatsApp, Fórum Nacional de Coordenadores UAB (ForUAB) e plataforma Ambiente de Trabalho da UAB (ATUAB).

A **alta taxa de evasão**, que atinge 40%, foi **atribuída a fatores como fragilidades na formação anterior, dificuldades dos alunos em conciliar estudos, trabalho e família, e a precariedade da acessibilidade digital** em áreas remotas, além da falta de interatividade com a plataforma.

Finalmente, quanto à **efetividade do SISUAB** em medir seu impacto social, houve divergência entre os gestores. Enquanto alguns apontaram que **o aumento no número de ingressos e formados indica um impacto positivo**, outros destacaram a **incapacidade atual do sistema em realizar uma mensuração precisa**, sugerindo a necessidade de integrar bases de dados e melhorar o acompanhamento dos egressos para obter uma avaliação mais substancial dos resultados do programa.

### *Entrevistas com os coordenadores UAB junto às universidades*

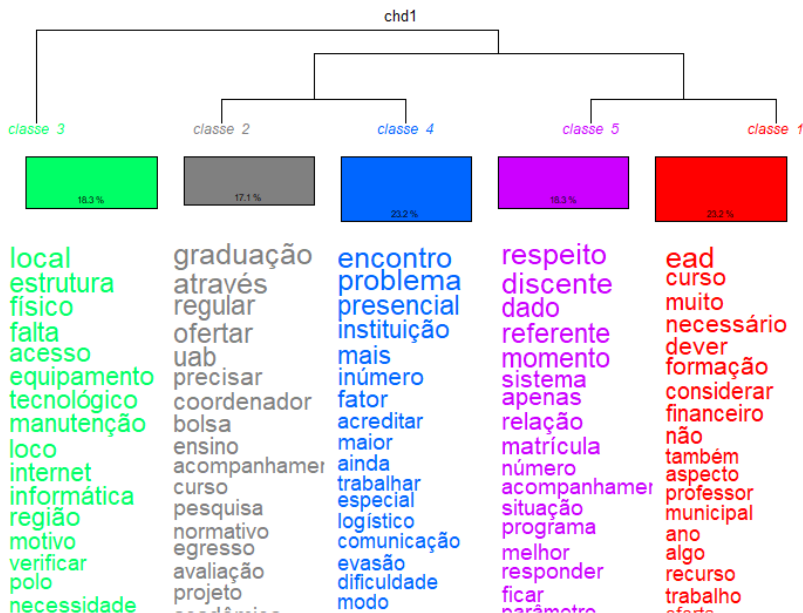
Figura 3: Nuvem de palavras com as entrevistas realizadas com os coordenadores UAB.



Fonte: elaborada pelos autores.

A Figura 3 apresenta as palavras com maior frequência retiradas das entrevistas. Observa-se que as preocupações dos gestores das universidades estão mais centradas nos seguintes vocábulos: “estudante”, “curso”, o próprio “polo” e “evasão”. Tais vocábulos estão mais próximos da realidade específica e rotineira das atividades de um único polo, o que é natural.

Figura 4: Classificação hierárquica descendente, ou Método de Reinert, com entrevistas realizadas com os gestores do SISUAB.



Fonte: elaborada pelos autores.

Conforme o Método de Reinert, podemos verificar uma estreita relação entre as classes 2 e 4 e entre as classes 1 e 5 (Figura 4). Dessas relações, podemos aferir, por exemplo, que a regularidade no financiamento das ofertas da UAB é um fator que viabiliza um maior número de encontros presenciais e, por consequência, um maior sucesso e credibilidade do programa, uma vez que os alunos se dispõem a serem mais atuantes nos seus respectivos cursos. Podemos aferir, ainda, que um acompanhamento estreito do discente deve ser realizado, algo necessário para trazer melhores resultados com relação ao número de formações e, consequentemente, para o programa como um todo.

## *Síntese dos resultados da aplicação da entrevista com os gestores*

Os coordenadores da UAB destacaram várias **dificuldades no processo de avaliação do SISUAB**, apontando **problemas como manipulação dos dados, frequente instabilidade de conexão e navegação pouco intuitiva do sistema**. A **falta de integração com softwares institucionais** também foi mencionada como um entrave, resultando em retrabalho durante a atualização das informações dos cursos. Além disso, os coordenadores enfatizaram **a incapacidade do sistema em coletar dados socioeconômicos dos discentes**, o que limita a eficácia do acompanhamento do perfil dos estudantes.

A **fragilidade da parceria entre as Instituições de Ensino Superior, o governo local e o MEC** continua a ser um dos principais problemas enfrentados pelo SISUAB, conforme apontado por Mill (2012). Os coordenadores ressaltaram que essa fragilidade, combinada com a alta evasão, a baixa frequência dos alunos nos polos presenciais e a insuficiente remuneração dos tutores, prejudica significativamente a efetividade do programa. Adicionalmente, a falta de infraestrutura tecnológica e o uso político dos espaços dos polos presenciais foram citados como desafios persistentes.

No que tange à **democratização do acesso à Educação Superior a Distância**, os coordenadores **sugeriram que o investimento financeiro na elaboração de materiais didáticos e em recursos inovadores**, bem como **o aumento dos valores das bolsas**, são **ações cruciais para melhorar as entregas sociais do programa**. Além disso, enfatizaram a necessidade de constante atualização na regulamentação das bolsas de estudo e a adequação das normativas institucionais para melhor atender às especificidades da Educação a Distância.

A avaliação dos *outputs* do programa revelou uma **disparidade nas práticas de acompanhamento dos egressos pelas universidades**. Enquanto algumas instituições não realizam esse acompanhamento, outras utilizam portais específicos ou fazem monitoramento por meio de projetos de ensino, pesquisa e extensão. No entanto, a falta de dados qualitativos, como o mapeamento socioeconômico dos alunos egressos e sua área de atuação profissional, foi citada como uma lacuna significativa no sistema de avaliação atual.

Finalmente, **os coordenadores expressaram insatisfação com os instrumentos que mediam o vínculo entre a Capes e as Instituições de Ensino Superior**, como os Termos de Execução Descentralizada (TEDs) e convênios. Embora esses instrumentos atendam parcialmente às necessidades de execução do SISUAB, os coordenadores apontaram desafios frequentes na tramitação interna desses termos, o que atrasa a execução orçamentária. A métrica de financiamento, baseada no custo aluno anual, também foi criticada, pois a saída de alunos durante os cursos reduz significativamente o orçamento disponível, impactando negativamente o funcionamento do sistema.

### ***Análise da eficiência e da eficácia da metodologia de avaliação dos resultados do sistema***

Com base nas pesquisas realizadas via SISUAB e nos dados coletados por intermédio das entrevistas aplicadas aos gestores do SISUAB e aos coordenadores UAB, observou-se que a metodologia de **avaliação da presente política pública é ineficiente**. Segundo análise dos dados emitidos pelo SISUAB, bem como segundo os relatos dos entrevistados, não há um controle *a posteriori* efetivo acerca dos alunos egressos do sistema, havendo tão somente um controle quantitativo dos diplomas expedidos. Ressalta-se que,

para uma análise verdadeiramente eficaz do programa, seria necessário mapear aqueles egressos que efetivamente formaram para atuar no fortalecimento da Educação Básica do país, objetivo e propósito primeiros do sistema. Para aferição e mensuração efetiva dos resultados da política pública, faz-se necessário um acompanhamento *a posteriori* desses profissionais, o que não se verificou acontecer na dinâmica de funcionamento da presente política pública.

Por figurar como objeto central do presente estudo, um dos pontos mais importantes desta pesquisa foi o questionamento acerca de como o SISUAB atua na avaliação dos dados e no controle *a posteriori* do mapeamento dos alunos egressos. Os gestores do SISUAB responderam que o sistema precisa se aprimorar nesse sentido, principalmente quando se trata do tratamento dos dados qualitativos do programa. Alguns dos gestores afirmaram que, a despeito de já haver esforços para minorar o problema, ainda não há uma atuação efetiva do SISUAB na avaliação e no controle *a posteriori* do mapeamento dos alunos egressos. Os gestores relataram, por exemplo, que os egressos e os evadidos constantes no sistema não necessariamente constam como egressos ou evadidos nas respectivas Instituições de Ensino Superior. Como cada instituição tem uma sistemática própria de controle de seu corpo discente, isso causa certa confusão no controle e na manipulação dos dados concernentes ao número de alunos efetivamente formados.

Com relação à sistemática de avaliação de impacto do SISUAB, questionou-se aos coordenadores UAB como os gestores do programa avaliam esse impacto. Os coordenadores UAB demonstraram pouco conhecimento acerca dessa sistemática de avaliação. A despeito da falta de conhecimento, eles relataram existir uma deficiência nesse controle (ao reclamarem da falta de integração entre o SISUAB e os sistemas institucionais das universidades).

Alguns dos coordenadores também relataram que o sistema afere tão somente dados relativos às matrículas do corpo discente, aos alunos formados e à evasão desses estudantes. Segundo os coordenadores, não há, por exemplo, a aferição e o controle de dados concernentes à situação socioeconômica dos alunos. Esse dado seria de extrema importância para detecção e mapeamento dos discentes com tendência à evasão do ensino.

## **5. Conclusões acerca da avaliação do SISUAB**

A presente pesquisa visou avaliar a qualidade da metodologia utilizada pelo SISUAB para aferir os resultados alcançados pela política pública implementada pelo sistema em questão. Portanto, é importante destacar tanto os pontos fortes como os pontos fracos do Sistema Universidade Aberta do Brasil (SISUAB), a fim de oferecer uma visão abrangente sobre o impacto e as limitações dessa política pública.

Entre os principais pontos fortes, ressalta-se a ampla presença do programa em todas as regiões do país, com 709 polos aptos de apoio acadêmico. Desde sua implantação, o SISUAB foi responsável pela formação de mais de 320 mil alunos em nível superior, o que representa uma contribuição significativa para a educação nacional. O programa também fortaleceu a modalidade de Educação a Distância, consolidando-se como a maior política pública de Educação Superior a Distância do país. Além disso, o SISUAB tem desempenhado um papel crucial na democratização do acesso ao Ensino Superior, especialmente em regiões distantes das capitais, onde se concentram as grandes universidades públicas. Essa expansão do acesso permitiu a melhoria da qualificação profissional de muitas pessoas que, de outra forma, não teriam a oportunidade de obter um diploma de nível superior. O programa também impulsionou melhorias

nas condições de oferta de cursos a distância, contribuindo para a redução das desigualdades educacionais e sociais entre as diferentes regiões do Brasil.

No entanto, o programa enfrenta alguns desafios significativos que limitam seu potencial. A burocracia na formalização e manutenção da parceria entre as Instituições de Ensino Superior (IES) e a Capes é um obstáculo constante. Além disso, a taxa média de evasão dos alunos ingressantes no programa é preocupante, atingindo cerca de 40%, enquanto a média de evasão nas IES públicas é em torno de 30%. A intervenção política na manutenção dos polos de apoio presencial, cuja responsabilidade recai sobre municípios e estados, também compromete a estabilidade do programa. Outro ponto fraco importante é a precariedade da etapa de avaliação dos *outputs* e impactos sociais do SISUAB, o que dificulta a mensuração precisa dos resultados. A falta de integração entre os dados de egressos coletados pela Capes e pelo INEP, assim como o descasamento entre a sistemática de controle de alunos egressos ou evadidos da Capes e das IES, representa desafios adicionais que precisam ser superados. Finalmente, há uma necessidade urgente de pactuação de instrumentos mais flexíveis para o financiamento do programa, levando em conta fatores como a natureza dos cursos, a região de domicílio dos alunos e a distância dos polos em relação às capitais dos estados.

É possível, por intermédio da perspectiva de Vilela (2009), ter uma visão de que os aspectos meramente quantitativos oferecidos pelo maior número de vagas ofertadas pela Educação Superior a Distância não é, de fato, um fator decisivo para equalização de oportunidades no mercado de trabalho. Há inúmeras ponderações a serem realizadas nesse meandro, tais como escolaridade da família, ciclo social, capital cultural, gênero, escola na qual tenha estudado (se pública ou privada), classe econômica, entre outros.

Impende-se notar que, após a análise realizada pelo presente estudo, verificou-se que o SISUAB encontra um grande problema no que diz respeito à avaliação prática de sua eficácia. Os instrumentos de repasse de recursos (por intermédio de convênios no caso das instituições estaduais) e de descentralização orçamentária (por intermédio de termos de execução descentralizada no caso de instituições federais) não possuem uma avaliação e um acompanhamento detido do que ocorre após o término dos respectivos instrumentos. O programa não prevê, por parte da Capes, um acompanhamento dos egressos para mapear aqueles que de fato permaneceram na docência e aqueles que tão somente concluíram o curso superior e foram trabalhar em outras áreas profissionais. Para estes, dadas as prioridades elencadas pelo decreto que institui o sistema (oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da Educação Básica), a eficácia do programa estaria seriamente comprometida se houvesse algum indicador que apontasse um grande quantitativo de alunos que não permaneceram na área prioritariamente proposta pelo sistema.

## Referências

ALA-HARJA, Heikki; HELGASON, Árni. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 7-22, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321131272012.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025.

ARRUDA, Eucidio Pimenta; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. Educação a Distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educação em Revista**, v. 31, n. 3, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/edrevista/article/view/21204>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

COSTA, Celso José. Modelos de Educação Superior a Distância e implementação da Universidade Aberta do Brasil. **Revista Brasileira de Informática na Educação**, v. 15, n. 2, 2007.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

FERREIRA, Marcello; CARNEIRO, Teresa Cristina Janes. A institucionalização da Educação a Distância no ensino superior público brasileiro: análise do Sistema Universidade Aberta do Brasil. *Educação Unisinos*, v. 19, n. 2, p. 228-242, 2015.

MENDONÇA, José Ricardo Costa de *et al.* Políticas públicas para o Ensino Superior a Distância: um exame do papel da Universidade Aberta do Brasil. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, v. 28, p. 156-177, 2019.

MENG, Wentao *et al.* A systematic review of the effectiveness of online learning in higher education during the COVID-19 pandemic period. **Frontiers in Education**, 16 jan. 2024. DOI: <https://doi.org/10.3389/educ.2023.1334153>.

MILL, Daniel. A Universidade Aberta do Brasil. In: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos. **Educação a Distância: o estado da arte**. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. v. 2. p. 280-291.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona; FERREIRA, Marcello; LIRA, Luiz Alberto Rocha de. A evasão no sistema Universidade Aberta do Brasil: uma análise das justificativas das instituições integrantes. **Educação e Fronteiras**, v. 10, n. 29, p. 32-44, 2020.

MARTINS, Tânia Barbosa. A política de institucionalização de polos de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil. **EccoS – Revista Científica**, v. 21, n. 3, p. 273-289, set./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/7887>. Acesso em: 11 nov. 2024.

MENDONÇA, José Ricardo Costa de *et al.* Políticas públicas para o Ensino Superior a Distância: um exame do papel da

Universidade Aberta do Brasil. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, v. 28, p. 156-177, 2019.

SOSO, Felipe Sereno; KAMPFF, Adriana Justin Cerveira; MACHADO, Karen Graziela Weber. Permanência discente em cursos de pedagogia a distância: um estudo a partir da universidade aberta do Brasil. **Educação em Revista**, v. 40, p. e38961, 2024.

SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha; MACIEL, Carina Elisabeth. Expansão da educação superior: permanência e evasão em cursos da Universidade Aberta do Brasil. **Educação em Revista**, v. 32, p. 175-204, 2016.

SPELLER, Paulo; ROBL, Fabiane; MENEGHEL, Stela Maria. Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década. **Oficina de Trabalho**, p. 164, 2012.

THOMPSON, Amelia. Effectiveness of Distance Learning Technologies in Higher Education in Canada. **International Journal of Online and Distance Learning**, v. 5, n.1, p 14-24, 2024.

VILELA, E. M. **Alguns determinantes da estratificação dos imigrantes internacionais recentes no mercado de trabalho brasileiro**. 2008. Tese. (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

# Capítulo 3

---

## O coordenador de curso superior, como gestor acadêmico, administrativo e financeiro

Nayara Freire da Silva Rodrigues<sup>14</sup>

Gilberto Clóvis Josemin<sup>15</sup>

**Resumo:** A evolução do mercado de Ensino Superior exige que as instituições busquem diferenciação e ofereçam serviços de alta qualidade, abrangendo aspectos acadêmicos, administrativos e financeiros. Isso torna o papel do coordenador pedagógico multifacetado, exigindo atuação em diversas áreas. Esta dissertação visa analisar, por meio de um estudo de caso, o perfil dos coordenadores de cursos de uma instituição privada do Distrito Federal (DF) e seus desafios como gestores acadêmicos, administrativos e financeiros. O estudo foi conduzido com a aplicação de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, utilizando questionários e entrevistas com coordenadores da instituição. Os resultados revelam que os coordenadores priorizam as atividades acadêmicas com alto comprometimento, enquanto as atividades administrativas são realizadas com dedicação variável, e as financeiras são frequentemente negligenciadas. Muitos coordenadores admitem não realizar atividades financeiras, o que indica a necessidade de melhorar a gestão do tempo e desenvolver habilidades técnicas. Esses *insights* são fundamentais para aprimorar a gestão dos coordenadores e promover um ambiente mais eficiente e inovador. A pesquisa sugere que a implementação de estratégias específicas pode otimizar a gestão da coordenação de curso e contribuir para a evolução dos processos institucionais, alinhando-se às melhores práticas de gestão.

---

<sup>14</sup> Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (MPPP) da UCB. E-mail: nayara.rodrigues@ucb.br.

<sup>15</sup> Doutor em Administração, vínculo com o Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: gcjosemin@gmail.com.

Palavras-chave: Coordenador acadêmico; Coordenador gestor; Educação Superior.

## **1. Introdução**

A transformação econômica e social no Ensino Superior no Brasil tem alterado significativamente a gestão das Instituições de Ensino Superior (IES), especialmente as privadas, que buscam se diferenciar oferecendo serviços de alta qualidade para garantir sua sustentabilidade. Esse cenário exige uma gestão estratégica e eficiente, focada em excelência acadêmica, planejamento curricular, liderança, sustentabilidade financeira e atendimento às necessidades de estudantes e partes interessadas. Colombo e Rodrigues (2011) destacam que a racionalidade econômica e o gerenciamento por resultados têm guiado reformas no sistema educacional, visando à modernização e otimização dos recursos.

Para se adequar à nova ordem educacional, caracterizada pelo aumento da demanda por Ensino Superior e pela diversidade das necessidades dos estudantes e do mercado de trabalho, é crucial repensar o modelo de gestão dos cursos superiores. É necessário adotar uma gestão por competências nas Instituições de Ensino Superior (IES) que acompanhe as evoluções sociais, econômicas e tecnológicas. Conforme Silva (2013), o coordenador de curso deve adotar um papel mais estratégico, indo além das funções operacionais e burocráticas. Investir em uma gestão que combine conhecimento pedagógico com habilidades gerenciais é essencial para criar uma sinergia entre a gestão estratégica e a pedagógica, alinhando-se às demandas atuais do mercado educacional no Brasil.

Com clareza e competência, o coordenador, de acordo com Franco (2002), deverá estabelecer os diferenciais de qualidade do curso, em articulação com os dirigentes,

professores, alunos e funcionários, tendo como referência a missão, os objetivos, a vocação e os princípios do projeto institucional. Um projeto assim concebido, singular em suas características, poderá servir de base para outros cursos, desde que não se esqueçam as especificidades próprias de cada instituição.

O papel do coordenador de curso muitas vezes inclui responsabilidades abrangentes que podem ser subestimadas ou mal compreendidas, envolvendo gestão acadêmica, administrativa e financeira simultaneamente. Com o avanço e a diversificação do Ensino Superior no Brasil e o aumento do acesso à educação, as Instituições de Ensino Superior (IES) enfrentam a necessidade de se destacar oferecendo serviços de alta qualidade. Diante das constantes mudanças socioeconômicas e tecnológicas, as IES estão aprimorando suas práticas de gestão, exigindo que os coordenadores integrem habilidades de liderança, gestão de equipes e estratégias de captação e retenção de estudantes. Historicamente focados apenas na organização curricular e no desenvolvimento docente, os gestores agora precisam se envolver mais profundamente nos aspectos administrativos e financeiros para assegurar a eficácia e sustentabilidade das instituições.

O coordenador de curso superior desempenha um papel multifacetado que inclui aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Na esfera pedagógica, ele organiza o currículo, seleciona materiais didáticos, adota metodologias de ensino e avalia o aprendizado dos alunos, visando promover a aprendizagem significativa e o desenvolvimento integral dos estudantes. Administrativamente, o coordenador gerencia políticas, planejamento e organização, supervisiona o pessoal e resolve questões relacionadas à matrícula e aos registros acadêmicos, assegurando o funcionamento eficiente do curso. No âmbito financeiro, ele é responsável pelo planejamento e controle do orçamento,

gestão de despesas, busca por financiamento e análise financeira, com o objetivo de garantir a sustentabilidade do curso e a excelência acadêmica.

O objetivo desta pesquisa é, por meio de um estudo de caso, analisar o perfil dos coordenadores de cursos em uma instituição privada do DF, avaliando sua atuação nas áreas acadêmica, administrativa e financeira. O estudo examina como esses coordenadores enfrentam desafios relacionados ao desenvolvimento das atividades acadêmicas, gestão de recursos, controle de pessoal e materiais, captação e retenção de estudantes, integração entre setores e resolução de conflitos. A pesquisa visa identificar como esses profissionais contribuem para a melhoria contínua e para a implementação de uma gestão estratégica e eficiente na instituição.

A pesquisa analisou dados quantitativos e qualitativos obtidos por questionários e entrevistas com coordenadores de curso de uma IES privada no DF, que atua em modalidades presenciais, EaD e Pós-Graduação. O estudo buscou entender o cenário atual e fornecer *insights* para melhorar a gestão educacional e a eficiência institucional. Foram aplicados questionários a todos os coordenadores e realizadas entrevistas com seis deles para avaliar suas percepções e desafios na gestão acadêmica, administrativa e financeira. A pesquisa abordou aspectos como captação de alunos, integração institucional e gestão de resultados, e os últimos capítulos discutem as conclusões e resultados, destacando a dedicação e o envolvimento dos coordenadores em suas responsabilidades.

Considerando que o estudo desenvolvido como concernente ao campo do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (MPPP), área do conhecimento que se ocupa também e em promover a cultura do empreendedorismo com o objetivo de formar recursos humanos em Políticas

Públicas capazes de contribuir para a inovação e o desenvolvimento regional e nacional, o interesse acadêmico em desenvolver esta pesquisa teve por fim investigar a atuação dos coordenadores de curso de uma instituição privada de Ensino Superior no desempenho de suas atividades de gestão e, dessa forma, buscar tanto identificar o perfil e a frequência de atuação de cada gestor nas diversas atividades desenvolvidas como entender os desafios e as dificuldades no dia a dia de gestão.

Este estudo é relevante devido à necessidade dos gestores de Instituições de Ensino Superior (IES) de se adaptarem às mudanças do mercado e à crescente concorrência. A pesquisa visa explorar o perfil dos coordenadores de curso e suas competências para enfrentar os novos desafios educacionais, administrativos e financeiros. O objetivo é identificar novas habilidades e capacitações necessárias para aprimorar a gestão nas IES, influenciando positivamente o planejamento estratégico e a formação dos gestores. A dissertação busca responder à questão central sobre como os coordenadores dedicam seu tempo à gestão e aos desafios que enfrentam. Espera-se que os resultados contribuam para o desenvolvimento profissional dos coordenadores e para o aperfeiçoamento das estratégias de gestão, melhorando a qualidade do ensino, a captação e retenção de estudantes e a eficiência no uso de recursos, além de aumentar a competitividade das IES.

## **2. Revisão de literatura**

### ***2.1 Ensino Superior no Brasil e no Distrito Federal***

O avanço educacional e o novo cenário marcado pela inserção de abertura do capital têm mostrado às Instituições de Ensino, em especial de Ensino Superior privado, a necessidade de melhoria da qualidade e da construção de valor da

Educação na era do conhecimento. A demanda por Ensino Superior de qualidade é grande e crescente, impulsionada por fatores demográficos e sociais. Há uma correlação entre o Ensino Superior, os investimentos em alguns setores e o crescimento e o desenvolvimento econômico do país, esses últimos anos motivados por uma mudança fundamental na estrutura da economia nacional, sobretudo da agricultura até a indústria e os serviços, conforme apresentado por Colombo e Rodrigues (2011).

A contínua expansão da Educação Superior, associada às mudanças no atual cenário do mercado de trabalho, tem produzido uma nova lógica nas atividades acadêmicas. Aspectos como uma nova organização dos processos de trabalho, assim como a constituição de uma concepção funcional da Educação Superior, reconfiguram as instituições e, conseqüentemente, o trabalho docente (Paula, 2016).

Parte-se do pressuposto de que as competências profissionais e o modelo de gestão adotado podem apresentar resultados acadêmicos e financeiros positivos frente à competitividade e à necessidade de sustentabilidade dessas instituições no mercado atual, sendo um dos grandes desafios o desenvolvimento desses coordenadores de curso para que demonstrem, ao mesmo tempo e com a mesma dedicação, habilidades administrativas e financeiras, sem prejuízos à gestão acadêmica.

No DF, o Ensino Superior é oferecido por Instituições de Educação Superior tanto públicas quanto privadas, as quais podem incluir universidades, centros universitários, centros de educação tecnológica ou faculdades independentes. A gestão dessas instituições se difere de acordo com sua natureza e categoria administrativa. Nas universidades públicas, a gestão é regida por leis, sendo realizada de forma colegiada e democrática. Já nas instituições privadas, os modelos de gestão são estabelecidos levando em conside-

ração suas particularidades e especificidades, podendo ser classificadas como particulares estritas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conforme descrito no art. 20 da LDB (Brasil, 1996; Vasconcelos, 2010). Nesse sentido, a presente pesquisa dará prioridade para a gestão no âmbito das instituições privadas.

A melhor escolha do profissional para o cargo de coordenação pedagógica necessita de rigorosos critérios. Esses critérios poderiam proporcionar novos conhecimentos ao meio científico e ao desenvolvimento de Instituições privadas do ensino superior, uma vez que garantiriam rendimentos finais elevados tanto na formação dos alunos, como em termos econômicos, para a Instituição (Cabeço; Requena, 2011).

Na função, esses coordenadores procuram exercer um papel de líder e coordenador acadêmico, ambos essenciais para o fortalecimento da cultura do trabalho nas instituições e para garantir que o curso cumpra as exigências de órgãos reguladores como o MEC. É responsabilidade do gestor acadêmico encorajar e convocar toda a equipe para alinhar os interesses com as necessidades dos programas dos quais estão integrados, sejam eles Graduação e/ou Pós-Graduação, tal atitude poderá contribuir para um trabalho em equipe de modo colaborativo e multiprofissional (Sousa, 2011 *apud* Paula, 2016).

## ***2.2 Coordenador de curso como gestor acadêmico***

O conceito de coordenação de curso no Ensino Superior brasileiro foi redefinido com a Lei nº 9.394/96, substituindo a antiga exigência de pequenos departamentos de curso. Essa mudança estabeleceu a coordenação de curso como a unidade responsável por integrar atividades administrativas e acadêmicas. No contexto deste estudo,

os termos *acadêmico*<sup>16</sup> e *pedagógico*<sup>17</sup> serão considerados equivalentes, e o termo *acadêmicas-pedagógicas* se referirá às atividades desenvolvidas pelo coordenador de curso. Atualmente, o papel do coordenador vai além das funções acadêmicas, exigindo competências gerenciais para atender a gestão contemporânea das IES, que requer um equilíbrio entre visões gerenciais, pedagógicas e empreendedoras. O coordenador desempenha funções essenciais, como a supervisão pedagógica, a coordenação do planejamento curricular e a gestão do ensino e aprendizagem, atuando como elo entre a direção, professores e alunos. Esse papel é crucial para a qualidade do ensino e influencia diretamente os resultados das avaliações realizadas pelo MEC.

Uma formação de coordenadores pedagógicos, cujo propósito seja contribuir para a melhoria da qualidade da educação, deve ser sólida, contínua, realizada por meio de processos coletivos, participativos e interdisciplinares que assegurem a unidade entre teoria e prática e a integração da concepção de educação continuada como direito dos profissionais da educação (Barros; Melo; Araujo, 2019).

### ***2.3 Coordenador de curso como gestor administrativo e financeiro***

A gestão do coordenador pedagógico passou por adaptações para atender as novas demandas do mercado de Ensino Superior. Uma das mudanças mais significativas foi a necessidade de desenvolver um perfil mais estratégico e orientado a resultados, capaz de lidar com a complexidade do ambiente educacional atual. Maximiano (2019) apresen-

<sup>16</sup> Acadêmico: relativo à academia ou que a ela pertence. Estilo acadêmico, estilo em que se faz sentir a preocupação de aplicar os princípios da arte oficial. Universitário: cursos acadêmicos.

<sup>17</sup> Pedagógico: que se refere à Pedagogia, ciência que se dedica ao processo de educação dos jovens, estudando os problemas que se relacionam com o seu desenvolvimento. Para maiores informações, visitar o site: <https://www.dicio.com.br/pedagogico/>.

ta o conceito de gestão como: “Gestão, gerência e gestor, que vêm de *gerere*, em latim, também significam ‘administrar, gerenciar, cuidar’”.

O coordenador de curso, em tese, como gestor, é responsável também pela gestão administrativa e financeira do curso, além de atuar nos objetivos acadêmicos, realizar atividades gerenciais, orçamentárias, acompanhar os objetivos e modelo de negócio da instituição, acompanhar os indicadores acadêmicos, gerir o corpo docente. Tal atuação requer o desenvolvimento de competência em diversos saberes. O termo *administração* pode ser entendido como:

Administração é mais frequentemente definida como o conjunto de processos e técnicas utilizados para a alocação de recursos (todos e de qualquer tipo) para a consecução de objetivos individuais ou coletivos (as organizações, no caso). Enquanto conjunto de técnicas, pertence ao ser humano, podendo ser ensinada ou aprendida ao longo de sua vida. É possível perceber que, desde remotos tempos, os homens buscaram otimizar o emprego de seus recursos para obtenção dos resultados esperados, tivessem ou não se dado conta de que estavam administrando (penso, por exemplo, no caçador pré-histórico preparando suas lanças e preocupado em como empregá-las da melhor maneira para não se transformar em caça) (Aragão; Escrivão, 2016, p. 3).

Em suma, a gestão estratégica e eficiente na área de ensino desempenha um papel essencial no aprimoramento da educação, permitindo o desenvolvimento de práticas eficazes, a alocação adequada de recursos e o alcance de resultados de qualidade.

Atualmente, os profissionais que fazem gestão acadêmica de instituições de educação superior (IES) devem assumir novos compromissos, entre eles a responsabilidade de identificar que as práticas atuais devem atender a inúmeros desafios enfrentados

pelas IES onde atuam: a necessidade de sobrevivência, de novos caminhos e de crescimento, enfrentando o aparecimento dos grandes grupos formados a partir de fusões e aquisições; a necessidade de superar as condutas e os modelos conservadores e ultrapassados de planejamento para enfrentar a grande concorrência e para acompanhar as exigências do mundo do trabalho; além do desafio de criar mecanismos eficientes nos programas institucionais que garantam a aprendizagem e a permanência, sobretudo dos alunos das classes C e D que chegam ao ensino superior; o acompanhamento da rápida evolução das políticas de governo voltadas a esse nível de ensino, em especial aquelas referentes à avaliação, cujas métricas têm sido consideradas como único parâmetro de qualidade (Colombo; Rodrigues, 2011, p. 94).

### **3. Metodologia**

#### **3.1 Dados**

A presente pesquisa tem por objetivo específico analisar o perfil dos coordenadores de cursos de uma instituição privada no DF, considerando suas funções como gestores acadêmicos, administrativos e financeiros. Por meio de um estudo de caso, busca-se compreender a atuação desses coordenadores e os desafios que enfrentam. Além de cuidar das atividades acadêmicas, esses profissionais devem gerir recursos, apoiar na captação e retenção de estudantes, promover integração entre setores e resolver conflitos, visando à melhoria contínua do curso e da instituição nos aspectos acadêmicos, administrativos e financeiros, para alcançar um modelo de gestão mais estratégico e eficiente.

Visando aos objetivos desta pesquisa, na fase de triagem definiu-se como objeto deste estudo os coordenadores de curso de uma instituição privada de Ensino Superior do DF que são profissionais da Educação responsáveis pelo

planejamento e execução de estratégias acadêmicas, decisões administrativas e financeiras dos cursos pelos quais são responsáveis. A escolha e delimitação desse grupo para o estudo de caso deu-se, sobretudo, pela busca de conhecer em profundidade o perfil e a atuação do coordenador pedagógico no papel de coordenador gestor e sua relação com as competências gerenciais administrativas e financeiras, consideradas pela literatura como fundamentais para os ocupantes de cargos de gestão nas universidades.

No que tange aos procedimentos de coletas de dados, o questionário aplicado foi constituído por 62 questões fechadas e enviado a um universo composto por aproximadamente 46 gestores de cursos atuantes nas modalidades presencial, EaD e Pós-Graduação. O formulário eletrônico foi elaborado no Google Docs e encaminhado eletronicamente ao grupo de gestores da instituição em questão, com o propósito de evidenciar as principais opiniões às questões centrais desta pesquisa.

Do universo de aproximadamente 46 gestores, definiu-se para este estudo como uma amostragem representativa a quantidade de 35 participantes. Observou-se uma dificuldade de adesão de todos os participantes da IES pesquisada, no entanto o retorno foi de 76 % de todos aqueles que inicialmente foram determinados no tamanho da pesquisa.

O segundo instrumento de coleta de dados foi a realização de entrevista pessoal semiestruturada com roteiro de perguntas abertas, a fim de aprofundar e mensurar as dificuldades que os coordenadores de cursos superiores enfrentam para atuarem nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros em busca de uma gestão mais estratégica e eficiente.

A entrevista pessoal como método de levantamento de dados da pesquisa foi realizada com seis coordenadores, de

novembro a dezembro de 2023, composta por oito perguntas que abordaram aspectos relacionados às dificuldades que esses coordenadores de cursos enfrentam para atuarem nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros em suas competências gerenciais na gestão universitária.

## 4. Resultados:

Quadro 1: O resumo do perfil dos coordenadores a partir dos resultados obtidos na coleta de dados.

Perfil do coordenador		
Dados Socioeconomicos	Resultado	%
Faixa etária	Acima de 45 anos	60%
Nível de escolaridade concluído?	Doutor	62%
Nível de escolaridade do contrato pela Universidade?	Mestre	57%
Estado Civil	Casado	56%
Gênero	Feminino	51%
Coordenação do(s) curso (s).	de 11h a 20h	46%
Docência (ensino)	de 11h a 20h	60%
Pesquisa	até 10h	80%
Teve experiência como Coordenador de curso em outras IES?	Nenhuma	66%
Quanto tempo está na função de Coordenador de curso na UCB?	até 2 anos	43%
Quanto tempo é docente no Ensino Superior?	Acima de 20 anos	28%

Fonte: elaborado pelos autores.

No que tange à função dos coordenadores de curso atuando como coordenadores acadêmicos, administrativos e financeiros, a metodologia de coleta de dados utilizada foi baseada no questionário aplicado no artigo com o tema “Coordenador gestor, coordenador pedagógico ou coordenador empreendedor: análise do perfil de coordenadores de curso em IES privada,” elaborado por Mariana Augusta de Araújo Silva, em Natal (RN), no ano de 2013, que também teve como objetivo identificar o perfil de coordenadores. No entanto, para este estudo, o questionário aplicado apresenta algumas adaptações, conforme já elencado anteriormente

(Quadro 1). A seguir, no Quadro 2, segue o questionário aplicado para esta pesquisa.

Quadro 2: Questionário aplicado na pesquisa.

Macroatribuições	Atividades desenvolvidas
Gerenciar o corpo docente do curso	Solicita desligamentos e contratações do corpo docente, sugerindo nomes e aprovando-os dentro dos fluxos corretos?
	Avalia o desempenho e verifica a aderência dos docentes ao perfil desejado?
	Realiza <i>feedback</i> com os docentes?
	Aprova a contratação dos docentes?
Atender alunos	Analisa a isenção de disciplinas para reaproveitamento (transferência/segunda graduação) quando necessário?
	Analisa requerimentos (exemplos: REA, revisão de menção e outros)?
	Orienta alunos sobre dúvidas quanto a curso, disciplinas e reclamações?
	Como orienta alunos sobre dúvidas quanto a curso, disciplinas e reclamações?
	Orienta alunos sobre questões financeiras?
Executar o projeto pedagógico do curso	Realiza reuniões com o NDE e o colegiado de docentes?
	Acompanha avaliações/provas aplicadas pelos docentes do(s) seu(s) curso(s)?
	Programa atividades complementares do(s) curso(s)?
	Monitora o funcionamento dos recursos pedagógicos do(s) seu(s) curso(s) (laboratórios, bibliotecas, clínicas etc.)?
	Acompanha conteúdo ministrado pelos docentes do(s) seu(s) curso(s)?
	Dá <i>feedback</i> a respeito dos planos de ensino dos docentes do(s) seu(s) curso(s)?

Implantar e garantir o modelo de ensino	Sensibiliza o corpo docente para as melhorias advindas de novos modelos de ensino (por exemplo, mudança de matriz curricular, mudança de projeto pedagógico etc.)?
	Sensibiliza os alunos para as melhorias advindas de novos modelos de ensino (por exemplo, mudança de matriz curricular, mudança de projeto pedagógico etc.)?
	Supervisiona a aplicação das atividades estruturadas (extensão curricularizada, atividades complementares etc.)?
	Supervisiona o uso do material didático e da biblioteca virtual por docentes e alunos?
	Supervisiona o acesso e a utilização como apoio ao aprendizado dos docentes ao ambiente virtual de aprendizagem?
	Supervisiona o acesso e o aprendizado dos alunos ao ambiente virtual de aprendizagem?
Manter e atualizar projetos pedagógicos	Mantém as estruturas curriculares, incluindo análise de equivalências, quando atualiza o projeto pedagógico do curso?
	Propõe inovações e melhorias para o curso?
	Gera oportunidades de negócio para a IES?
	Quais oportunidades de negócio gera para a IES?
	Solicita atualização da bibliografia básica e complementar?
Garantir as condições necessárias aos processos de estágio.	Monitora a assiduidade e a pontualidade dos docentes?
	Cobra o lançamento de notas pelos docentes do curso dentro dos prazos estabelecidos?
	Cobra o lançamento de frequência pelos docentes do curso dentro dos prazos estabelecidos?

Representar o curso para o público externo/interno	Mantém articulação com órgãos de classe, sob demanda institucional?
	Participa de eventos institucionais representando o curso?
	Participa das refeições de grau do curso?
Elaborar o orçamento do curso	Executa o planejamento acadêmico, monta quadro de horários e perfil de docentes a serem utilizados?
	Acompanha orçamento de receita do curso (base de alunos matriculados (calouros e veteranos) e <i>ticket</i> médio do curso (mensalidade)? A receita do curso é definida pela quantidade de alunos ativos multiplicada pelo valor da mensalidade e a quantidade de parcelas?
	Levanta necessidades de materiais, serviços e investimentos de biblioteca e laboratórios?
Gerir o orçamento do curso	Gere docentes seguindo diretrizes do PPC?
	Gere docentes nas atividades fora de sala de aula?
	Acompanha a liberação de materiais, serviços e investimentos de biblioteca e laboratórios?
	Acompanha as despesas do curso e as relaciona com a receita?
	Acompanha a receita do curso?
Assegurar o atendimento a aspectos regulatórios do curso	Recebe comissões de avaliação do MEC?
	Estrutura e mantém o NDE do curso?
	Coleta informações para produção de documentos e montagem do projeto pedagógico (evidências)?
	Divulga, prepara e conscientiza alunos e docentes sobre o Enade?

Contribuir para a manutenção da base de alunos	Acompanha o aproveitamento dos alunos quanto às notas?
	Acompanha o aproveitamento dos alunos quanto à frequência?
	Participa das atividades de captação?
Garantir o cumprimento do calendário acadêmico	Participa da criação e manutenção de convênios para obtenção de vagas de estágio?
	Avalia relatórios de estágios de alunos?

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

A seguir, no Quadro 3, serão demonstrados os percentuais de resposta para cada atividade dos grupos e por macroatribuições, separadas por tipo de resposta, das questões medidas pela Escala Likert e das questões medidas por frequência.

Quadro 3: Matriz de resultados do questionário por atividade.

Macroatribuições	Atividades desenvolvidas	Sempre	Quase sempre	Às vezes	Quase nunca	Nunca	Quinzenal	Semanal	Mensal	Bimestral	Semestral	Trimestral	Anual	Nunca
Gerenciar o corpo docente do curso	Solicita desligamentos e contratações do corpo docente, sugerindo nomes e aprovando dentro dos fluxos corretos?	51%	17%	17%	9%	6%								
	Avalia o desempenho e verifica a aderência dos docentes ao perfil desejado?	69%	29%	3%	0%	0%								
	Realiza <i>feedback</i> com os docentes?						0%	3%	14%	17%	49%	3%	14%	0%
Atender alunos	Aprova a contratação dos docentes?	69%	11%	11%	6%	3%								
	Analisa isenção de disciplinas para reaproveitamento (transferência/segunda graduação) quando necessário?	69%	17%	9%	3%	3%								
	Analisa requerimentos (exemplos: REA, revisão de menção e outros)?						9%	49%	17%	6%	17%	0%	3%	0%
Executar o projeto pedagógico do curso	Orienta alunos sobre dúvidas quanto a curso, disciplinas e reclamações?	97%	3%	0%	0%	0%								
	Orienta alunos sobre questões financeiras?	17%	14%	31%	29%	9%								
	Realiza reuniões com o NDE e com o colegiado de docentes?						3%	9%	23%	40%	11%	14%	0%	0%
	Acompanha avaliações/provas aplicadas pelos docentes do(s) seu(s) curso(s)?	11%	26%	31%	20%	11%								
	Programa atividades complementares do(s) curso(s)?	34%	43%	17%	6%	0%								
	Monitora o funcionamento dos recursos pedagógicos do(s) seu(s) curso(s), (laboratórios, bibliotecas, clínicas)?													
	Acompanha conteúdo ministrado pelos docentes do(s) seu(s) curso(s)?	23%	40%	29%	6%	3%								
	Dá <i>feedback</i> a respeito dos planos de ensino dos docentes do(s) seu(s) curso(s)?	34%	31%	26%	6%	3%								

Implantar e garantir o modelo de ensino	Sensibiliza o corpo docente para as melhorias advindas de novos modelos de ensino (por exemplo, mudança de matriz curricular, mudança de projeto pedagógico etc.)?	6%	6%	23%	14%	31%	14%	6%	0%
	Sensibiliza os alunos para as melhorias advindas de novos modelos de ensino. (por exemplo, mudança de matriz curricular, mudança de projeto pedagógico etc.)?	6%	14%	17%	9%	37%	11%	3%	3%
	Supervisiona a aplicação das atividades estruturadas (extensão curricularizada, atividades complementares etc.)?	11%	14%	9%	11%	37%	11%	3%	3%
	Supervisiona o uso do material didático e da biblioteca virtual por docentes e alunos?	6%	9%	9%	9%	34%	0%	17%	17%
	Supervisiona o acesso e a utilização como apoio ao aprendizado dos docentes ao ambiente virtual de aprendizagem?	9%	9%	11%	11%	34%	9%	6%	11%
	Supervisiona o acesso e o aprendizado dos alunos ao ambiente virtual de aprendizagem?	6%	9%	11%	14%	40%	0%	3%	17%
Manter e atualizar projetos pedagógicos	Mantém as estruturas curriculares, incluindo análise de equivalências, quando atualiza o projeto pedagógico do curso?	63%	23%	6%	6%	3%			
	Propõe inovações e melhorias para o curso?								
	Gera oportunidades de negócio para a IES?	23%	26%	31%	14%	6%			
Garantir as condições necessárias aos processos de estágio	Solicita atualização da bibliografia básica e complementar?								
	Monitora a assiduidade e a pontualidade dos docentes?	49%	20%	9%	6%	17%			
	Cobra o lançamento de notas pelos docentes do curso dentro dos prazos estabelecidos?	89%	6%	3%	3%	0%			
	Cobra o lançamento de frequência pelos docentes do curso dentro dos prazos estabelecidos?								
Representar o curso para o público externo/interno	Mantém articulação com órgãos de classe, sob demanda institucional?	54%	20%	17%	6%	3%			
	Participa de eventos institucionais representando o curso?	60%	26%	14%	0%	0%			
	Participa das Colações de grau do curso	54%	11%	14%	3%	17%	6%	0%	0%

Elaborar o orçamento do curso	Executa o planejamento acadêmico, monta quadro de horários e perfil de docentes a serem utilizados?	89%	3%	6%	0%	3%									
	Acompanha orçamento de receita e <i>ticket</i> médio do curso?	37%	9%	26%	17%	11%									
	Levantam necessidades de materiais, serviços e investimentos de biblioteca e laboratórios?							6%	9%	29%	0%	37%	3%	17%	0%
	Gere docentes seguindo diretrizes do PPC?							6%	11%	20%	9%	46%	3%	3%	3%
Gerir o orçamento do curso	Gere docentes nas atividades fora de sala de aula?							3%	11%	26%	9%	34%	0%	6%	11%
	Acompanha a liberação de materiais, serviços e investimentos de biblioteca e laboratórios?							3%	9%	26%	3%	29%	0%	9%	23%
	Acompanha as despesas do curso e as relaciona com a receita?							3%	3%	29%	0%	20%	11%	9%	26%
	Acompanha a receita do curso?							3%	3%	23%	0%	23%	6%	11%	31%
Assegurar o atendimento a aspectos regulatórios do curso	Recebe comissões de avaliação do MEC?	57%	9%	14%	9%	11%									
	Estrutura e mantém o NDE do curso?	83%	6%	3%	3%	6%									
	Coleta informações para produção de documentos e montagem do projeto pedagógico (evidências)?	86%	11%	3%	0%	0%									
	Divulga, prepara e conscientiza alunos e docentes sobre o Enade?							9%	11%	11%	9%	37%	0%	11%	11%
Contribuir para a manutenção da base de alunos	Acompanha o aproveitamento dos alunos quanto às notas?	40%	46%	9%	6%	0%									
	Acompanha o aproveitamento dos alunos quanto à frequência?							3%	9%	26%	11%	37%	6%	0%	9%
Garantir o cumprimento do calendário acadêmico	Participa das atividades de captação?	49%	26%	26%	0%	0%									
	Participa da criação e manutenção de convênios para obtenção de vagas de estágio?	43%	11%	14%	6%	26%									
	Avalia relatórios de estágios de alunos?							0%	20%	14%	9%	23%	0%	0%	34%

Fonte: Dados primários, 2023.

Quando analisadas as respostas do questionário aplicado aos coordenadores da instituição, tomando como base as macroatribuições (Quadro 4), certifica-se que a maior parte das macroatribuições são executadas sempre; quanto à periodicidade, a maioria tem acompanhamento semestral, que compreende os períodos pedagógicos dos cursos. A macroatribuição sobre garantir o cumprimento do calendário acadêmico tem a opção *nunca* com a maior parte das respostas, pois as atividades relacionadas nessa macro são para as atividades práticas de estágios, e muitos cursos, principalmente os de Pós-Graduação, não possuem tais práticas.

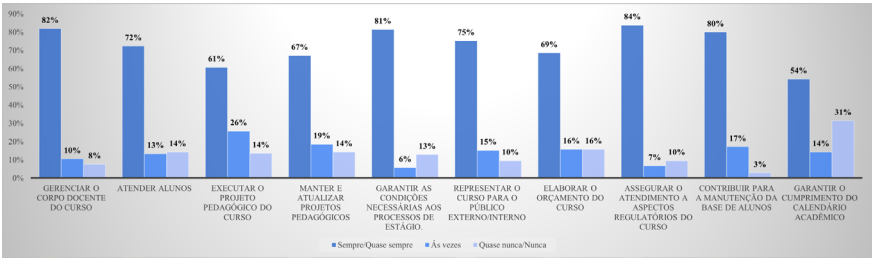
Quadro 4: Matriz de resultados do questionário por macroatribuições

Macroatribuições	Sempre	Quase sempre	Às vezes	Quase nunca	Nunca	Quinzenal	Semanal	Mensal	Bimestral	Semestral	Trimestral	Anual	Nunca
Gerenciar o corpo docente do curso	63%	19%	10%	5%	3%	0%	3%	14%	17%	49%	3%	14%	0%
Atender alunos	61%	11%	13%	10%	4%	9%	49%	17%	6%	17%	0%	3%	0%
Executar o projeto pedagógico do curso	26%	35%	26%	9%	4%	4%	19%	24%	23%	13%	10%	7%	0%
Implantar e garantir modelo de ensino						7%	10%	13%	11%	36%	8%	6%	9%
Manter e atualizar projetos pedagógicos	43%	24%	19%	10%	4%	3%	6%	16%	7%	41%	4%	20%	3%
Garantir as condições necessárias aos processos de estágio	69%	13%	6%	4%	9%	3%	17%	29%	17%	29%	6%	0%	0%
Representar o curso para o público externo/interno	56%	19%	15%	3%	7%								
Elaborar o orçamento do curso	63%	6%	16%	9%	7%	6%	9%	29%	0%	37%	3%	17%	0%
Gerir o orçamento do curso						3%	7%	25%	4%	30%	4%	7%	19%
Assegurar o atendimento a aspectos regulatórios do curso	75%	9%	7%	4%	6%	9%	11%	11%	9%	37%	0%	11%	11%
Contribuir para a manutenção da base de alunos	44%	36%	17%	3%	0%	3%	9%	26%	11%	37%	6%	0%	9%
Garantir o cumprimento do calendário acadêmico	43%	11%	14%	6%	26%	0%	20%	14%	9%	23%	0%	0%	34%

Fonte: Dados primários, 2023.

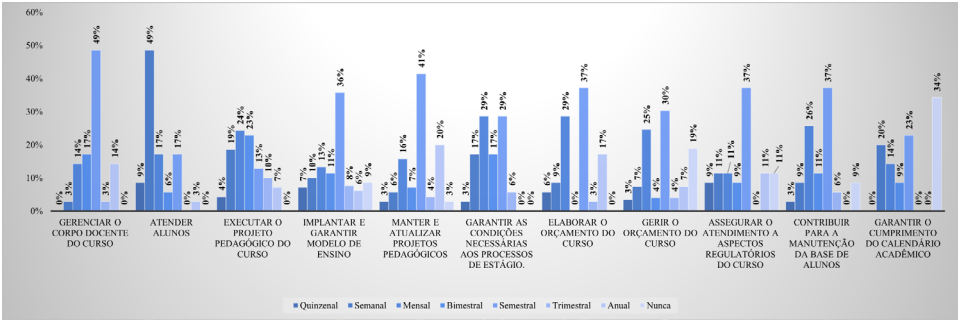
Para melhor análise e visualização, a seguir (Gráficos 1 e 2) apresenta-se a representatividade das respostas por macroatribuição, separadas pelas macros com escala estatística e escala temporal.

Gráfico 1: Resultados do questionário por macroatribuições – Escala Likert.



Fonte: Dados primários, 2023.

Gráfico 2: Resultados do questionário por macroatribuições – escala temporal.



Fonte: Dados primários, 2023.

## 5. Conclusão

A pesquisa revelou que, nas instituições privadas de Ensino Superior no DF, a função dos coordenadores de curso vai além das responsabilidades acadêmicas, abrangendo também a gestão administrativa e financeira. Esses profissionais enfrentam uma gama variada de desafios, que incluem desde o desenvolvimento curricular e organização pedagógica até a gestão de recursos, controle de capital humano e material, suporte na captação e retenção de estudantes, promoção da integração institucional e resolução de conflitos. O estudo de caso demonstrou que os coordenadores têm uma função multifacetada, exigindo habilidades tanto acadêmicas quanto gerenciais.

A análise quantitativa, realizada por meio de questionários, mostrou que as atividades acadêmicas são geralmente executadas com maior frequência e dedicação pelos coordenadores. As respostas indicaram que a maioria das atividades acadêmicas é realizada sempre ou quase sempre. As atividades administrativas também foram realizadas com frequência, embora com algumas variações na interpretação do que é considerado acadêmico ou administrativo. Em contraste, as atividades financeiras foram menos frequentes, com muitos coordenadores relatando baixa dedicação a essas tarefas.

Os resultados qualitativos obtidos através das entrevistas destacaram que, enquanto têm uma compreensão básica das suas funções, os coordenadores enfrentam dificuldades significativas na gestão financeira. A falta de formação específica e experiência prévia em gestão financeira contribui para esses desafios. A pesquisa indicou que a gestão financeira é uma área na qual muitos coordenadores necessitam de desenvolvimento adicional, evidenciando a necessidade de treinamento mais robusto e suporte institucional.

O estudo também ressaltou que a gestão acadêmica é mais frequentemente realizada e considerada mais relevante, enquanto a gestão administrativa e financeira é abordada de forma menos consistente. A análise mostrou que muitos coordenadores não possuem uma visão abrangente sobre a gestão administrativa e financeira, o que pode impactar negativamente a eficiência e os resultados financeiros da instituição. A pesquisa sugere que é crucial melhorar a capacitação dos coordenadores, especialmente em gestão financeira.

Finalmente, a pesquisa recomendou a implementação de políticas organizacionais para a capacitação contínua dos coordenadores e a criação de treinamentos específicos para a gestão financeira e administrativa. Também destacou a importância do suporte dos técnico-administrativos e a necessidade de estratégias que incentivem o desenvolvimento de competências gerenciais e empreendedoras. Sugere-se, ainda, que futuras pesquisas explorem o papel do empreendedorismo e das inovações na gestão de cursos para melhorar a qualidade do ensino e responder às demandas do mercado e da sociedade.

O estudo sublinha a necessidade de uma gestão universitária eficaz nas Instituições de Ensino Superior (IES), enfatizando a integração dos aspectos administrativos e financeiros no papel dos coordenadores de curso. Para alcançar uma gestão eficiente, é essencial compreender o perfil dos coordenadores e definir claramente suas atribuições e responsabilidades, estabelecendo diretrizes precisas que orientem suas atividades. A criação e compreensão de fluxos e processos bem definidos são fundamentais para uma gestão eficaz das atividades acadêmicas, administrativas e financeiras. Além disso, a comunicação eficiente e a disponibilização adequada de informações são cruciais para equipar os coordenadores com os recursos necessários,

permitindo uma liderança mais informada e alinhada aos objetivos institucionais. Espera-se que as conclusões deste estudo não apenas ofereçam *insights* valiosos para a instituição investigada, mas também contribuam para o debate mais amplo sobre práticas de gestão educacional no Ensino Superior privado, promovendo a eficiência, a inovação e o alinhamento com as melhores práticas de gestão.

## Referências

ARAGÃO, José Euzébio de Oliveira S.; ESCRIVÃO FILHO, Edmundo. **Introdução à Administração:** desenvolvimento histórico, educação e perspectivas profissionais. São Paulo: Grupo GEN, 2016. *E-book*.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). **Ofício Eletrônico nº CNE 45-2002.** Funções do Coordenador de Curso. Publicação no DOU n.º 58, de 26.03.2002\_ Seção 1, p. 13. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/ABMESCaderno8.pdf>. Acesso em: fev. 2024.

BARROS, Maria do Desterro Melo da Rocha Nogueira; MELO, Raimunda Alves; ARAUJO, Ernandes Soares. **A formação do coordenador pedagógico:** desafios e perspectivas. 2019. 10 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí. Piauí, 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

CABEÇO, Ludimila Canuto; REQUENA, Ivan Bim. Critérios para a escolha do coordenador pedagógico de curso do ensino superior privado. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 6, n. 2, p. 106-122, 2011.

COLOMBO, Sonia Simões; RODRIGUES, Gabriel Mário. **Desafios da gestão universitária contemporânea.** Porto Alegre: Penso, 2011. *E-book*.

COLOMBO, Sonia Simões. **Gestão universitária:** os caminhos para a excelência. Porto Alegre: AMGH, 2014. *E-book*.

DELPINO, Rosemar; CANDIDO, Maria Lúcia Baltazar; MOTA, Ana Clara da; CAMPOS, Luciana; DEJUSTE, Maria Tereza. Ensino superior: o novo perfil do coordenador de curso. *In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA*, 12., ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO 8., 2008. **Anais**, 2008. Disponível em: [https://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2008/anais/arquivosEPG/EPG00823\\_01\\_O.pdf](https://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2008/anais/arquivosEPG/EPG00823_01_O.pdf). Acesso em: 20 maio 2023.

FEIJ, Amanda Monteiro; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues; PETRI, Sérgio Murilo. O uso das Escalas Likert nas pesquisas de contabilidade. **Rgo – Revista Gestão Organizacional**, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 27-41, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/5112>. Acesso em: 16 jan. 2024. GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDBERG, Maria Neuenschwander E. C (coord.). **Questões jurídicas atuais e perspectivas futuras sobre o ensino superior privado no Brasil**. São Paulo: Saraiva Jur., 2023. *E-book*.

GRANEMANN, Sérgio R.; ROCHA, Carlos H. **Gestão de instituições privadas de Ensino Superior**. São Paulo: Grupo GEN, 2003. *E-book*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2020**. Brasília, DF: INEP, 2021. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 17 jun. 2023.

JACOBUCCI, Daniela Franco Carvalho; JACOBUCCI, Giuliano Buzá. Correndo na esteira rolante: a experiência de coordenar um curso de graduação em uma instituição de ensino superior privada. **Olhar de Professor**, v. 11, n. 1, p. 81-101, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68411106>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **ADM por competências: você gestor**. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*.

MELO, Jucélia. **A coordenação pedagógica em uma instituição de ensino superior: significações constituídas**

pelo coordenador pedagógico sobre o seu trabalho. 2015. 110 f. Tese (Doutorado em Psicologia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

OLIVEIRA FILHO, Raimundo Olavo de. **Competências essenciais norteadoras para o perfil do gestor estratégico em instituições de ensino superior**. 2013. 138 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

PAULA, Victor Gomes de. **Os desafios da gestão na educação superior privada: um estudo exploratório na perspectiva da psicodinâmica do trabalho**. 2016. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2016.

PORTAL DO SERVIDOR. Políticas Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. **Gov.br**, [20--]. Disponível em: [https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/copy\\_of\\_pndp](https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/copy_of_pndp). Acesso em: fev. 2024.

SILVA, Mariana Augusta de Araújo. **Coordenador gestor, coordenador pedagógico ou coordenador empreendedor: análise do perfil de coordenadores de curso em IES privada**. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

O QUE É GESTÃO ACADÊMICA. **Universidade Paralela**, [20--]. Disponível em: <https://universidadeparalela.com.br/glossario/o-que-e-gestao-academica/>. Acesso em: 16 jan. 2024.

VAZ, Andréa Cristina. **O papel da gestão na motivação profissional dos docentes**. 2010. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**. Porto Alegre: Grupo A, 2015. *E-book*.

FRANCO, Édson. **Funções do Coordenador de Curso: Como “Construir” um Curso de Sucesso**. Brasília: ABMES, 2002. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/ABMESCaderno8.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

VASCONCELOS, Patrício Henrique de; ALVES, Cláudio Elízio Lima; SANTOS, Sérgio Ferreira do Monte; SILVA, Ana Cláudia de Oliveira. Qualidade de vida no trabalho docente: um estudo de caso em uma instituição de ensino superior. *In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA*, 7., 2010, Resende. **Anais** [...]. Resende: AEDB, 2010. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/citations?hl=pt-PT&user=SwhMdYoAAAAJ>. Acesso em: 4 mar. 2025.

# Capítulo 4

---

## Repercussões da lei do feminicídio sobre a mortalidade de mulheres por violência no Brasil

Jorge Luis Ribeiro Machado<sup>18</sup>  
Carlos Andres Charris Vizcaino<sup>19</sup>

**Resumo:** A pesquisa realizou uma análise descritiva da relação entre a Lei nº 13.104/2015 (Lei do Feminicídio) e a mortalidade de mulheres por violência no Brasil no período de 1989 a 2021, com o objetivo de identificar possíveis mudanças nos homicídios femininos após a implementação da lei. O estudo explorou temas como a violência de gênero, o ciclo de violência contra a mulher e o feminicídio como estágio final da violência doméstica e familiar. Também destacou a importância das redes de enfrentamento e das Medidas Protetivas de Urgência (MPU). Utilizando pesquisa bibliográfica e documental, com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o estudo comparou a média de homicídios de mulheres entre 1989 e 2014 com os anos de 2015 a 2021. Concluiu-se que, embora a Lei do Feminicídio tenha aumentado a penalidade para agressores, a prevenção efetiva do feminicídio exige abordar a violência doméstica em suas raízes. Além das leis, é crucial implementar políticas públicas eficazes, fornecer suporte adequado às vítimas, garantir a eficácia das MPU e promover uma cultura de igualdade de gênero. A educação e a conscientização são essenciais para mudar atitudes e crenças que perpetuam a violência contra as mulheres.

---

<sup>18</sup> Mestre do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: jorgelrmachado@gmail.com.

<sup>19</sup> Doutor e professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: ccharris1988@gmail.com.

Palavras-chave: Violência de gênero; Feminicídio; Lei nº 13.104/2015.

## **1. Introdução**

Esta pesquisa tem como tema a violência contra a mulher, delimitando-se à análise das possíveis repercussões da Lei do Feminicídio sobre a mortalidade de mulheres por violência no Brasil no período de 1989 a 2021. A violência doméstica contra a mulher representa, além dos aspectos políticos, culturais e jurídicos, um problema de saúde pública, haja vista a crescente constatação de que a violência doméstica está associada a traumas físicos e mentais, entre outros (Ramos, 2010).

É um tema atual e se justifica por sua relevância social e impacto na busca por soluções efetivas para combater esse grave problema da sociedade.

É fundamental reconhecer que a violência contra as mulheres não é apenas uma questão individual, mas um reflexo de desigualdades de gênero arraigadas em nossa sociedade. Somente através de uma abordagem integrada que equacione essas desigualdades e promova a igualdade de gênero poderemos verdadeiramente eliminar a violência contra as mulheres e garantir a segurança, dignidade e respeito às mulheres (Ferraz Júnior, 2019).

O problema que norteou esta pesquisa: quais as possíveis repercussões da Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015) sobre a mortalidade de mulheres, levando-se em conta o número de mulheres mortas entre os anos de 1989 e 2021?

Com vistas a responder ao problema de pesquisa delimitado, este trabalho objetiva investigar as possíveis repercussões da Lei nº 13.104/2015 (Lei do Feminicídio) sobre a mortalidade de mulheres por violência no Brasil no período de 1989 a 2021, com o propósito de identificar a influência

dessa lei na redução do número de homicídios praticados contra as mulheres.

A Lei Maria da Penha, promulgada em 2006, foi o primeiro passo para o endurecimento das leis penais, cujo intuito é desestimular a prática da violência doméstica e familiar contra a mulher. Tal diploma legal é fruto do movimento conhecido como feminismo, que denunciava o menosprezo em relação a diversos casos de violência doméstica e o descaso do próprio Estado brasileiro, devido à sua atuação ineficiente na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica (Campos *et al.*, 2011).

O relatório do Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (OIG) da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) revela que, em 2021, pelo menos 4.473 mulheres foram vítimas de feminicídio na região, representando 12 mortes por dia. Apesar dos avanços legislativos, a violência de gênero persiste, com Honduras, República Dominicana, El Salvador, Bolívia e Brasil apresentando as maiores taxas na América Latina, enquanto Belize e Guiana lideram no Caribe. O relatório destaca o impacto nas famílias, o compromisso internacional de erradicar a violência de gênero e a necessidade de promover a autonomia das mulheres para alcançar o desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2022).

O estudo da OMS sobre saúde da mulher e violência doméstica, realizado em 2018 em 10 países de baixa e média renda, revelou que, entre as mulheres de 15 a 49 anos, a violência física e/ou sexual por parte do parceiro foi relatada por 15% das mulheres no Japão e 71% na Etiópia. Entre 0,3% e 11,5% afirmaram ter sofrido violência sexual de terceiros após os 15 anos. Muitas mulheres tiveram sua primeira experiência sexual forçada, com percentuais como 17% na Tanzânia rural, 24% no Peru rural e 30% em zonas rurais de Bangladesh.

Uma análise da OMS, em colaboração com outras instituições, baseada em dados de 80 países, revelou que, globalmente, cerca de um terço (30%) das mulheres que já estiveram em um relacionamento enfrentaram violência física e/ou sexual por parte de seu parceiro. A prevalência variou de 23,2% em países de alta renda a 37,7% no Sudeste Asiático. Além disso, 38% de todos os assassinatos de mulheres são cometidos por parceiros em todo o mundo. Além da violência por parceiros, 7% das mulheres em todo o mundo relatam ter sido assediadas sexualmente por terceiros, embora os dados para essa questão sejam mais limitados. A violência por parceiros e a violência sexual são predominantemente perpetradas por homens contra mulheres, enquanto o abuso sexual infantil afeta ambos os sexos, com aproximadamente 20% das mulheres e 5 a 10% dos homens relatando terem sido vítimas de violência sexual na infância. A violência entre jovens, incluindo em relacionamentos, também é uma preocupação significativa (OPAS, 2020).

Pretende-se, com esta pesquisa, contribuir para uma melhor compreensão do contexto em que se insere o feminicídio. Será que a Lei nº 13.104/2015 cumpriu a função de elencar o feminicídio como circunstância qualificadora do homicídio, atribuindo a esse ato criminoso a aplicação de uma penalidade mais severa, além de situar o feminicídio no rol de crimes hediondos constante na Lei nº 8.072/1990, com o intuito de reverter o triste cenário estatístico vivenciado até então?

Dentre as diversas justificativas favoráveis à retirada do crime de feminicídio do rol dos homicídios gerais, podem ser destacados: 1) o elevado índice registrado em países latino-americanos de homicídios de mulheres pela simples razão de serem mulheres; e 2) as peculiaridades que envolvem a aludida prática delituosa, a exemplo dos

instrumentos utilizados contra a vítima e o local no qual o crime é cometido (normalmente a residência da vítima), circunstâncias que, na maioria das vezes, não se diferenciam dos homicídios gerais e que precisam ser mapeadas para que seja possível avançar em seu combate (Saraiva, 2018).

O estudo se justifica no sentido de pesquisar se a realidade mostrada pelas estatísticas tem demonstrado que o endurecimento das penas previstas nas normas penais reduziu a violência enfrentada pelas mulheres vítimas de homicídios. A crescente onda de violência doméstica e familiar contra a mulher e o significativo número de homicídios contra mulheres que ainda ocorrem no Brasil respaldam a pertinência da discussão a respeito da temática, já que o feminicídio é o ponto máximo da violência contra a mulher e, normalmente, ocorre após muitas outras manifestações de violência (IPG, 2019).

## **2 Revisão de literatura**

Nesta revisão da literatura sobre a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (VDFCM), destaca-se a violência de gênero no Brasil e o feminicídio como o estágio extremo dessa violência. Explora o ciclo de violência, os tipos e a importância das redes de enfrentamento e das Polícias e Ministérios Públicos (MPU).

### ***2.1 Panorama da violência de gênero e familiar***

A violência doméstica contra a mulher inclui formas físicas, sexuais, psicológicas e econômicas perpetradas por parceiros íntimos ou outros membros da família. Essa violência pode causar danos físicos, psicológicos e morais. Muitos casos são subnotificados devido ao medo e à falta de confiança no sistema de justiça. Organizações sociais trabalham para aumentar a conscientização e promover a igualdade de gênero como forma de combater essa violên-

cia. É essencial que a sociedade, o governo e as instituições trabalhem juntos para garantir um ambiente seguro e justo.

## ***2.2 Tipos de violência contra a mulher***

A violência contra a mulher é classificada em física, psicológica, sexual e de negligência. Pode ser autoprovocada (como suicídio e autoflagelação), interpessoal (incluindo violência intrafamiliar e comunitária) e coletiva (por grupos maiores, como violência social e política). A Lei Maria da Penha define claramente a violência contra a mulher e detalha as formas de violência, incluindo lesões corporais dolosas e culposas, com penalidades específicas para cada tipo de lesão. A lesão corporal dolosa é punida de forma mais severa, dependendo da gravidade.

A **lesão corporal dolosa** pode ter diversas qualificações:

- 1) **lesão grave** inclui efeitos como incapacidade para atividades habituais por mais de 30 dias, perigo real de vida, debilitação permanente, aceleração do parto e deformidade que causa desprazer estético e psicológico;
- 2) **lesão gravíssima** envolve incapacidade permanente para o trabalho, enfermidade incurável, perda ou inutilização irremediável de membro ou função e deformidade permanente que causa desconforto.

A **lesão corporal dolosa de natureza grave** é definida por efeitos específicos, conforme o § 1º do artigo 129 do Código Penal (CP):

- 1) **incapacidade para as ocupações habituais** por mais de 30 dias, abrangendo todas as atividades normais da vítima, não apenas as laborais;
- 2) **perigo de vida real e objetivo**, evidenciado por um quadro clínico que ameaça funções vitais;

- 3) **debilitação permanente**, com comprometimento duradouro de um membro, sentido ou função;
- 4) **aceleramento do parto**, resultando na expulsão antecipada do feto.

A **lesão corporal dolosa de natureza gravíssima** exige um dano ainda mais severo, descrito no § 2º do mesmo artigo:

- 1) **incapacidade permanente para o trabalho**, resultando em invalidez duradoura;
- 2) **enfermidade incurável**;
- 3) **perda ou inutilização irremediável** de um membro, sentido ou função;
- 4) **deformidade permanente**, causando desconforto estético e sofrimento ao portador ou observador.

O § 3º do artigo 129 do Código Penal trata das lesões corporais dolosas seguidas de morte, em que o resultado fatal não era pretendido pelo agressor.

A **violência patrimonial**, conforme o inciso IV do artigo 7º da Lei Maria da Penha, inclui retenção, subtração, ocultamento ou destruição de bens da mulher, sem se confundir com furto.

A **violência moral**, abordada no inciso V do artigo 7º da mesma lei, refere-se a calúnia, difamação e injúria contra a mulher, sendo:

- **calúnia** a atribuição falsa de crime a alguém;
- **difamação**, a atribuição de fato não criminoso, mas prejudicial à reputação; e
- **injúria** a ofensa ao sentimento de honra e respeitabilidade pessoal, podendo ser manifestada por gestos, palavras ou outros meios que causam dano psicológico

à vítima, visando proteger o sentimento de decoro relativo às qualidades morais e físicas da pessoa.

**O ciclo da violência** é composto por três fases:

- 1) **fase de tensão**, caracterizada por sinais de irritabilidade e agressividade sem violência física, em que a vítima tenta apaziguar a situação;
- 2) **fase de episódio agudo de violência**, na qual acontecem as agressões físicas ou não, o agressor é ativo e a vítima passiva;
- 3) **fase de desculpas e “lua de mel”**, quando o agressor se mostra arrependido e carinhoso, prometendo mudanças, o que pode criar ambiguidade de sentimentos e expectativas na vítima, especialmente se houver uma denúncia anterior, pois a mulher pode ficar presa no ciclo, perdendo direitos e enfrentando um problema social coletivo que deve ser reconhecido e abordado pela sociedade e pelo Poder Público.

**Feminicídio** é o estágio extremo da violência doméstica. A Lei Maria da Penha, criada em 2006, foi inspirada no caso de Maria da Penha Maia Fernandes, que sofreu violência doméstica desde o início de seu relacionamento. A lei visa proteger mulheres contra a violência física, psicológica, sexual, moral e patrimonial, abordando a vulnerabilidade social e o risco de homicídio baseado no gênero.

As medidas protetivas de urgência no Brasil evoluíram ao longo do tempo, refletindo a crescente preocupação com a proteção dos direitos das mulheres. Essas medidas têm suas raízes em movimentos internacionais e foram formalizadas com a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha. Inicialmente, havia um arcabouço protetivo internacional que influenciou a legislação nacional, visando combater a discriminação e a violência doméstica.

Com a lei, estabeleceu-se um sistema de medidas protetivas para garantir a segurança das vítimas e prevenir a continuidade das agressões. A implementação dessas medidas envolve um processo que inclui o registro de um boletim de ocorrências, o pedido formal à Vara Maria da Penha, a apreciação do juiz e a intimação do agressor. O descumprimento dessas medidas é considerado crime desde a Lei nº 13.641/2018, com penas de detenção.

A Lei Maria da Penha prevê um rol de medidas protetivas, que pode ser adaptado pelo juiz para garantir a proteção da vítima. A Lei nº 14.550/2023 trouxe mudanças importantes, ampliando a interpretação sobre a violência de gênero, alinhando-se com compromissos internacionais e reforçando a proteção das vítimas contra a violência doméstica e familiar.

A legislação brasileira tem evoluído para enfrentar o desafio da violência contra a mulher, mas interpretações restritivas ainda impactavam a aplicação das medidas. Com as recentes alterações, espera-se uma maior efetividade na proteção das mulheres e um alinhamento mais robusto com os padrões internacionais de direitos humanos.

### **3 Metodologia**

Esta pesquisa é classificada como básica, mista e exploratória, utilizando métodos de coleta de dados bibliográficos e documentais. A pesquisa básica visa expandir o conhecimento teórico sobre um tema específico, sem aplicação imediata prática. A pesquisa mista combina métodos quantitativos e qualitativos para obter resultados mais precisos e abrangentes. Neste estudo, a pesquisa mista envolveu a análise de dados estatísticos e a revisão de literatura sobre homicídios de mulheres entre 1989 e 2021, com foco na eficácia da Lei do Feminicídio de 2015.

A pesquisa mista, segundo Pluye (2012), é uma modalidade de pesquisa que combina dois ou mais métodos de pesquisa, a exemplo do método quantitativo e do qualitativo, com vistas a obter resultados mais exatos e extensos. Nesse tipo de pesquisa, os dados são coletados por meio de pesquisa bibliográfica e outro tipo de pesquisa. No caso deste estudo, a pesquisa bibliográfica foi combinada com a documental.

A pesquisa exploratória foi escolhida para compreender o contexto e a complexidade dos homicídios de mulheres, visando identificar caminhos para enfrentar o problema. Foram utilizados dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e revisão bibliográfica de diversos autores renomados. A análise comparou as taxas de homicídios antes e depois da promulgação da Lei do Feminicídio para avaliar seu impacto na redução da violência de gênero.

A fim de buscar compreender a complexidade envolvendo a violência de gênero, optou-se pelo recorte do tema na violência contra as mulheres, por meio de pesquisa coletando dados de fontes bibliográficas da pesquisa Atlas da Violência, publicado pelo IPEA no ano de 2023.

No caso desta pesquisa, os dados foram extraídos no site do IPEA, na aba que traz informações sobre homicídios por gênero em todas as unidades federativas do Brasil. O período definido para a pesquisa foi do ano de 1989 ao ano de 2021. Tendo em vista que o objetivo foi identificar se após promulgação da Lei do Feminicídio ocorreu redução no número de homicídios cometidos contra mulheres, em um primeiro momento foi analisada a média de homicídios cometidos de 1989 a 2014, comparando, em um segundo momento, com a média de homicídios de mulheres que ocorreram entre os anos de 2015 e 2021.

## 4 Resultados

Este capítulo expõe e discute os resultados da pesquisa realizada no site do IPEA com o intuito de conhecer o número de homicídios de mulheres praticado entre os anos de 1989 e 2021. O Quadro 2 a seguir expõe o número de homicídios de mulheres praticados no Brasil entre os anos de 1989 a 2021 por unidade federativa.

**Quadro 1** – Número de homicídios de mulheres praticados no Brasil por unidade federativa (1989 a 2021).

<b>Unidade Federativa</b>	<b>Número de homicídios de mulheres</b>
Rondônia (RO)	1.513
Acre (AC)	560
Amazônia (AM)	2.121
Roraima (RR)	579
Pará (PA)	4.811
Amapá (AP)	457
Tocantins (TO)	857
Maranhão (MA)	2.564
Piauí (PI)	1.067
Ceará (CE)	5.248
Rio Grande do Norte (RN)	1.698
Paraíba (PB)	2.396
Pernambuco (PE)	8.307
Alagoas (AL)	2.739
Sergipe (SE)	1.273
Bahia (BA)	8.564
Minas Gerais (MG)	9.896
Espírito Santo (ES)	4.447
Rio de Janeiro (RJ)	14.481
São Paulo (SP)	24.367
Paraná (PR)	7.051

Santa Catarina (SC)	2.480
Rio Grande do Sul (RS)	6.643
Mato Grosso do Sul (MS)	2.111
Mato Grosso (MT)	2.639
Goiás (GO)	5.212
Distrito Federal (DF)	1.784
<b>Total</b>	125.865

Fonte: IPEA (2023).

Constata-se que entre os anos de 1989 e 2021, no Brasil, 125.865 mulheres foram vítimas de homicídios.

Com o intuito de verificar se a Lei nº 13.104/2015 se mostrou efetiva no combate ao homicídios de mulheres, calculou-se a média de homicídios ocorridos por ano de 1989 a 2014, comparando com a média de homicídios por ano praticados entre 2015 e 2021.

O Quadro 3 demonstra o número de homicídios contra mulheres ocorridos no Brasil entre os anos de 1989 e 2014.

**Quadro 2** – Número de homicídios de mulheres praticados entre 1989 e 2014.

<b>Ano</b>	<b>Número de homicídios de mulheres</b>
1989	2.344
1990	2.588
1991	2.728
1992	2.399
1993	2.623
1994	2.840
1995	3.326
1996	3.683
1997	3.588
1998	3.504
1999	3.536

2000	3.744
2001	3.851
2002	3.868
2003	3.941
2004	3.831
2005	3.887
2006	4.030
2007	3.778
2008	4.029
2009	4.265
2010	4.477
2011	4.522
2012	4.729
2013	4.769
2014	4.836

Fonte: IPEA (2023).

Pelos dados obtidos, observa-se que o número de homicídios de mulheres ano a ano foi crescente, decrescendo timidamente por pequenos períodos, a exemplo dos anos de 1991 e 1992, 1996 e 1997, 1997 e 1998, 2003 e 2004, 2006 e 2007 e voltando a subir novamente no ano subsequente. O ano de 2014 foi o que registrou o maior número de homicídios (4.836). Com relação à média de homicídios ocorridos entre os anos de 1989 e 2014, tem-se que esta foi de 3681,38 homicídios de mulheres por ano.

O Quadro 4, por sua vez, expõe o número de homicídios de mulheres ocorridos entre 2015 e 2021.

**Quadro 3** – Número de homicídios de mulheres praticados entre 2015 e 2021.

<b>Ano</b>	<b>Número de homicídios de mulheres</b>
2015	4.621
2016	4.645
2017	4.936
2018	4.519
2019	3.737
2020	3.833
2021	3.858

Fonte: IPEA (2023).

Pelos dados obtidos, verifica-se que dos anos de 2015 a 2017 o número de homicídios de mulheres foi crescendo, havendo um pequeno decréscimo a partir de 2017. No entanto, ao proceder-se ao cálculo da média de homicídios ocorridos entre os anos de 2015 e 2021, tem-se que esta foi de 4.307 homicídios por ano, ou seja, houve um aumento de 625,62 na média de homicídios/ano após a edição da Lei nº 13.104/2015.

Importante destacar o número de mulheres negras assassinadas, porém o IPEA passou a registrar esses dados a partir do ano de 1996, razão pela qual não há como informar o número total de homicídios de mulheres negras ocorridas desde 1989.

**Quadro 4** – Número de homicídios de mulheres negras (1996 a 2021).

<b>Ano</b>	<b>Número de homicídios de mulheres negras</b>
1996	24
1997	814
1998	1174
1999	1423
2000	1648

2001	1779
2002	1756
2003	1866
2004	1848
2005	1979
2006	2133
2007	2049
2008	2255
2009	2419
2010	2611
2011	2714
2012	2917
2013	2881
2014	2992
2015	2902
2016	3005
2017	3288
2018	3070
2019	2468
2020	2585
2021	2601

Fonte: IPEA (2023).

Entre 1996 e 2021, foram registrados 107.017 homicídios de mulheres no Brasil, dos quais 57.201 (53,45%) envolveram mulheres negras. Esses números são preocupantes, mas não refletem toda a realidade, pois estima-se que apenas 10% das agressões sejam reportadas devido ao medo de impunidade e falta de proteção (Rabelo, 2023).

A violência doméstica é a forma mais comum de violência contra a mulher e está ligada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Estudos recentes exploram como choques emocionais, como resultados inesperados

em jogos de futebol, podem influenciar a violência doméstica. Dados de jogos do Campeonato Brasileiro entre 2015 e 2019 mostram que choques emocionais negativos aumentaram o número de boletins de ocorrência em 7,6% no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas não afetaram as ligações para o Ligue 180 (Árabe, 2022).

Durante a pandemia de Covid-19, houve um aumento significativo na violência doméstica no Ceará devido ao confinamento com agressores. A Lei Maria da Penha, criada em 2006, não conseguiu reduzir a violência durante a pandemia, e, apesar das políticas públicas implementadas, a violência continua a ser um problema significativo (Oliveira, 2022).

A Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio representam avanços significativos na proteção das mulheres, introduzindo medidas protetivas de urgência e tipificando o descumprimento dessas medidas como crime, com penas de três meses a dois anos de detenção (Dias, 2019). No entanto, a efetividade dessas leis é limitada por falhas na estrutura organizacional e na implementação das políticas públicas, como a falta de Delegacias de Atendimento à Mulher e controle das medidas de proteção (Rabelo, 2023).

A violência de gênero é um grave problema de direitos humanos que exige ações coordenadas de todos os setores da sociedade para promover a proteção integral das mulheres. A luta contra a violência doméstica deve ser uma responsabilidade coletiva, envolvendo mudanças culturais e políticas públicas eficazes (Saffioti, 2015; WHO, 2014).

## **5 Conclusão**

O estudo avalia a mortalidade de mulheres por violência no Brasil entre 1989 e 2021, analisando o impacto da Lei nº 13.104/2015, que tipifica o feminicídio como homicídio hediondo. Embora a lei tenha sido um avanço

significativo ao qualificar o feminicídio, os homicídios de mulheres continuaram a aumentar após sua implementação, indicando que a lei sozinha não foi suficiente para reduzir os índices de violência.

A Lei do Feminicídio visou reconhecer e combater a violência doméstica e familiar, mas o aumento das mortes sugere que a aplicação mais rigorosa da lei não alterou substancialmente a dinâmica da violência. A violência doméstica frequentemente evolui para feminicídios e é influenciada por fatores sociais e culturais complexos, como normas patriarcais e ciúmes exacerbados (Scheffer, 2022; Saffioti, 2015).

Apesar do endurecimento das penas e das tentativas de proteger as vítimas, as limitações da lei incluem a falta de efetividade na proteção real e a escassez de recursos adequados para apoiar as vítimas. A violência de gênero continua a ser um problema complexo, que requer não apenas leis, mas também políticas públicas eficazes, educação e uma mudança cultural para enfrentar as raízes do problema (Mendes, 2023).

Recomenda-se fortalecer a Lei do Feminicídio, melhorar os serviços de apoio às vítimas, promover políticas de empoderamento econômico para mulheres e desenvolver campanhas educativas e de prevenção. Futuras pesquisas devem focar em estudos longitudinais, análises qualitativas, comparações internacionais e integrações multissetoriais para aprimorar a compreensão e a eficácia das políticas de enfrentamento da violência de gênero (Rabelo, 2023).

As limitações do trabalho realizado foram:

- disponibilidade de dados, pois a falta de dados consistentes e atualizados sobre feminicídios e violência contra mulheres pode limitar a análise precisa dos impactos da Lei do Feminicídio;

- avaliação da Lei do Feminicídio na redução da mortalidade de mulheres por violência requer análise cuidadosas e abordagens metodológicas sólidas;
- complexidade dos fatores, visto que a violência de gênero é influenciada por uma série de fatores inter-relacionados, como desigualdade social, cultura machista e acesso à justiça, o que torna difícil isolar o efeito exclusivo da legislação.

As propostas para futuras pesquisas são:

- realizar estudos longitudinais que acompanhem o impacto da Lei do Feminicídio ao longo do tempo, permitindo uma análise mais abrangente das tendências de violência contra mulheres;
- complementar análises quantitativas com estudos qualitativos para entender melhor as experiências das mulheres com a lei e identificar possíveis lacunas na sua implementação;
- comparar a eficácia da Lei do Feminicídio no Brasil com legislações similares em outros países, considerando diferenças contextuais e culturais;
- integrar dados e perspectivas de diferentes setores, como saúde, justiça, educação e assistência social, para uma compreensão mais holística dos desafios e oportunidades na prevenção da violência de gênero.

Essas recomendações, limitações e propostas para futuras pesquisas podem contribuir para uma abordagem mais abrangente e eficaz na promoção da igualdade de gênero e na redução da violência contra as mulheres no Brasil.

## Referências

ÁRABE, Isadora Bousquat. **Gol contra: Impacto das partidas de futebol na violência doméstica no Brasil**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

CAMPOS, C.H. *et al.* **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Ao menos 4.473 mulheres foram vítimas de feminicídio na América Latina e no Caribe em 2021. **CEPAL**, Santiago de Chile, 2022.

DIAS, Maria Berenice. **Lei Maria da Penha na Justiça**. Salvador: Ed JusPodivm, 2019.

FERRAZ JÚNIOR, Jairton. Por Uma Política Criminal de Gênero: Interfaces entre a Criminologia Feminista e a Criminologia Crítica. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, n. 314, Ano 26, p. 17, jan. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Homicídios de Mulheres. **IPEA**, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/40>. Acesso em: 17 jan. 2024.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO (IPG). Feminismo e violência contra a mulher (Datafolha, 2019). **IPG**, 2019. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/feminismo-e-violencia-contr-a-mulher-datafolha-2019/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MENDES, Soraia da Rosa. **Feminicídio de Estado**. 2. ed. São Paulo: Blimunda, 2023. (Ciências criminais e interseccionalidades).

OLIVEIRA, Jimmy Lima de; SILVA, Vitor Hugo Miro Couto. A Pandemia do Covid-19 e a Violência doméstica em Mulheres Cearenses. **Revista Enfoque Econômico**, n. 235, mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Violência contra as mulheres**. Washington D.C., 2020.

PLUYE, Pierre. Les méthodes mixtes. In: RIDDE, Valéry; DAGENAIS, Christian (Ed.). **Approches et pratiques en**

**évaluation de programme.** Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2012. p. 125-143.

RABELO, Luciana do Amaral. **Aplicabilidade das Políticas Públicas de Enfrentamento ao Feminicídio.** Curitiba: Juruá, 2023.

RAMOS, Maria Eduarda. **Histórias de “Mulheres”:** a Violência Vivenciada Singularmente e a Lei 11.340 como Possível Recurso Jurídico. 2010. 168 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, Patriarcado, Violência.** 2. ed. São Paulo: Editora Fund. Perseu Abramo, 2015.

SARAIWA, S. Lei do feminicídio como complemento à Lei Maria da Penha. **Revista de Direito e Políticas Públicas**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 25-37, 2018.

SCHEFFER, Denise da Costa Dias; SILVA, Darliane dos Santos; COSTA, Marcelo Cacinotti. O enfrentamento a violência doméstica contra a mulher: um debate urgente. *In*: LIMA, Vinícius de Melo *et al.* (org.). **Violência contra a mulher:** políticas públicas e redes de enfrentamento. Cruz Alta: Ilustração, 2022.

VELASCO, Clara; GRANDIN, Felipe; PINHONI, Marina; FARIAS, Victor. Brasil bate recorde de feminicídios em 2022, com uma mulher morta a cada 6 horas. **Portal G1**, 08 mar. 2023. Disponível <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2023/03/08/brasil-bate-recorde-de-feminicidiosem-2022-com-uma-mulher-morta-a-cada-6-horas.html>. Acesso em: 17 jan. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Preventing violence:** a guide to implementing the recommendations of the World Report on Violence and Health. Geneva, 2014. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43014/9241592079.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jan. 2024.

# Capítulo 5

---

## Análise da capacidade de acolhimento das Instituições de Longa Permanência para pessoas idosas no Distrito Federal

*Claudia Nunes da Silva* <sup>20</sup>

*Carlos Andres Charris Vizcaino* <sup>21</sup>

*Edileuza Nunes Lima* <sup>22</sup>

**Resumo:** O presente estudo tem por objetivo analisar a capacidade de acolhimento do Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (SAIPI), no âmbito do Distrito Federal entre 2018 e 2023, considerando a demanda no período. Diante do crescente aumento da população idosa a nível mundial, é fundamental desenvolver políticas públicas que assegurem a proteção e os direitos desse grupo. A pesquisa, de caráter descritivo e qualitativo, foca nas políticas voltadas para idosos, com ênfase nas Instituições de Longa Permanência e na legislação que sustenta a rede de proteção. Os dados mostram uma necessidade crescente de vagas de acolhimento, refletindo o aumento significativo da população idosa em geral e, em particular, dos jovens até 14 anos, pois projeta-se que, até 2030, haverá 95 idosos para cada 100 jovens. O estudo recomenda a criação de novos SAIPI em regiões com maior concentração de idosos e menor renda. Os resultados ressaltam a importância do SAIPI na promoção do acolhimento, ao mesmo tempo em que destacam desafios e áreas

---

<sup>20</sup> Aluna do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. Dissertação defendida em 29 de fevereiro de 2004. E-mail: claudia.nunes.silva71@gmail.com.

<sup>21</sup> Doutor em Economia, professor orientador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília.

<sup>22</sup> Mestra em Saúde Sociedade e Endemias pela Universidade Federal do Amazonas, coorientadora nesta pesquisa no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília.

que precisam de melhorias na política pública para idosos no Distrito Federal.

Palavras-chave: Acolhimento; Pessoa idosa; Instituições de Longa Permanência; SAIPI/DF; Políticas públicas.

## **1 Introdução**

A pesquisa trata do acolhimento da pessoa idosa em Instituições de Longa Permanência, de gestão governamental ou parceira, no contexto do Distrito Federal. Tem origem na identificação do crescimento acentuado da população idosa em todo o Brasil, um fenômeno decorrente do processo de envelhecimento das pessoas que tem ocorrido em grande parte do mundo.

Pessoa idosa, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), é toda pessoa com 60 anos ou mais, podendo haver variação nessa idade mínima a depender das condições de cada país e suas políticas públicas (OMS, 2015). Seguindo esse parâmetro da OMS, e conforme estabelecido na Lei nº 10.741/2003, o Estatuto do Idoso, no Brasil é considerada idosa qualquer pessoa com 60 anos ou mais (Brasil, 2003).

De acordo com informações fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018 a expectativa de vida era de 76,3 anos, e em 2019 passou a ser de 76,6 anos, o que representa um aumento de três meses (IBGE, 2020).

Entre as discussões sobre o futuro do país e mesmo sobre o presente, a temática relacionada ao aumento da expectativa de vida das pessoas e algumas de suas causas, tais como as taxas de natalidade, mortalidade e baixa fecundidade das mulheres, é uma questão muito relevante para a sociedade e indica um número cada vez maior de idosos na população brasileira (IBGE, 2010).

O Brasil era considerado um país jovem até poucos anos atrás. Mas as pesquisas indicam que o país está vivenciando uma transição que mostra que suas taxas relativas à população jovem (abaixo de 30) têm decrescido e atingiu, em levantamento realizado em 2022, a taxa de 43,3% (IBGE, 2022), caindo de 49,9%, em 2012. Por sua vez, a população idosa (acima de 60 anos) no Brasil atingiu o percentual de 15,1% (IBGE, 2022), sendo que dez anos antes, em 2012, o percentual era de 11,3%.

No Distrito Federal (DF), o crescimento da população idosa confirma a tendência nacional. Segundo o IBGE (2019), a taxa de expectativa de vida no DF foi de 78,6 anos, em 2018, dividindo com São Paulo o terceiro lugar no *ranking* de populações mais longevas do país. É uma taxa, inclusive, maior que a média nacional no mesmo período.

A pesquisa Projeções Populacionais para as Regiões Administrativas (PPRA) do Distrito Federal 2020-2030 (Distrito Federal, 2022) estima que em dez anos o DF terá 3,4 milhões de habitantes. Em relação à população idosa, a projeção é que suba de 346.221, em 2020, para 565.382, em 2030, passando de 9,3% do número de habitantes para 16,6%, o que representa um crescimento acelerado com taxas em torno de 5% ao ano, considerando o período entre 2010 e 2030.

Quanto aos jovens, a projeção é que haja uma queda de 601.865 para 595.207 em uma década, deixando de ser 19,7% do percentual total para 17,5% da população. Tal queda deverá atingir, também, o número dos mais jovens, na faixa etária de 0 a 14 anos, resultando em um índice de envelhecimento de 95% em 10 anos, significando que, a cada 100 jovens, existirão 95 idosos.

Embora haja a compreensão de que o envelhecimento é um processo natural, ele repercute nas condições de

saúde, tornando o idoso mais propenso à fragilidade a ponto de possibilitar perdas na sua qualidade de vida (Alcântara *et al.*, 2019). A tendência é que haja maior necessidade de cuidados de longo prazo, mais adaptações nas famílias que, geralmente, têm todos os membros trabalhando ou estudando fora de casa, aspectos que ocasionam uma dificuldade no cuidado e atenção para seus idosos. Fatores econômicos e socioculturais são também importantes e, muitas vezes, afetam as relações dos idosos com suas famílias. Ressalta-se que há, também, idosos que não têm familiares disponíveis e/ou que enfrentam dificuldades financeiras, o que os leva a estarem sós.

Quando se fala em envelhecimento populacional, por sua vez, entende-se que é um fenômeno ainda mais amplo, pois relevantes mudanças socioeconômicas ocorrem, como o aumento da demanda e da necessidade de reestruturação de serviços de saúde, de assistência social e de profissionais capacitados para assistir a essa população específica.

No Distrito Federal, apesar de haver um indicativo de que o envelhecimento é maior em regiões administrativas classificadas como áreas de classe média e alta, a pesquisa da Companhia de Desenvolvimento do Planalto (Codeplan) indica que o crescimento da proporção de idosos é visto em todas as RAs, desde aquelas com o topo das pessoas mais velhas, como Lago Sul, Park Way e Cruzeiro, até aquelas no fim da lista, criadas mais recentemente, como Sol Nascente/Pôr do Sol, SCIA/Estrutural e SIA.

É relevante observar que, embora possa haver um maior número de idosos com níveis educacionais mais elevados e renda mais alta, também é possível que existam idosos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com menor poder aquisitivo e dificuldades de acesso a serviços de qualidade. Essa diversidade no perfil dos idosos no Distrito Federal tem implicações significativas para o

planejamento de políticas públicas e serviços voltados para essa população.

O crescimento do número de pessoas idosas faz com que as necessidades de cuidados a esse segmento também aumentem, em seus múltiplos aspectos, cabendo ao governo a responsabilidade de cuidar dessas pessoas e de seu bem-estar, no intuito de garantir, minimamente, os cuidados previstos no Estatuto da Pessoa Idosa, Lei nº 10.741/2003. Tais garantias vão desde o direito à vida até o direito de viver na convivência familiar ou comunitária, passando por segurança, acesso a medicamentos, transporte, entre outros. Para efeito desta pesquisa, foi considerado o direito à moradia, por meio de acolhimento temporário ou pelo tempo que se fizer necessário para a pessoa acolhida em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI).

As ILPI são serviços que dão suporte no acolhimento à pessoa idosa (Milaneze, 2013). É fruto da preocupação das autoridades diante das demandas que têm sido apresentadas por esse seguimento. São instituições que fazem o acolhimento dessa população, com base na legislação existente e em políticas públicas já delineadas, de abrangência nacional. Há diferentes serviços nessa área de acolhimento ao idoso, como a Casa-Lar, os Centro-Dia (os quais se limitam aos cuidados aos idosos durante o dia), as Casas de Passagem, entre outros. E entre as estratégias de suporte aos idosos, por razões já citadas anteriormente, encontra-se o uso desse serviço, as ILPI.

No Distrito Federal, as instituições de longa permanência que atuam no âmbito governamental são denominadas como Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (SAIPI). É uma política pública em um processo de consolidação, diante do crescimento da população idosa e de suas necessidades.

Atualmente, no Distrito Federal, há seis Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas, dos quais apenas um é totalmente público. As outras cinco instituições são resultado de parcerias estabelecidas com o governo e, somadas, ofereceram um total de 303 vagas para idosos que necessitaram de acolhimento durante o ano de 2023. Considerando o envelhecimento evidenciado da população do DF e tendo como parâmetro o período 2018-2023, que, inclusive, foi impactado pela ocorrência da pandemia de Covid-19 e suas consequências nas famílias, ocasionando uma nova realidade socioeconômica, surgiu a questão que norteia a pesquisa: qual a capacidade de acolhimento do SAIPI necessária para atender a demanda de pessoas idosas do Distrito Federal?

A partir dessa questão, estabeleceu-se como objetivo a análise da capacidade de acolhimento à pessoa idosa promovido pelo Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas, no período de 2018 a 2023, em relação à demanda apresentada no período. Para o desenvolvimento da pesquisa, a introdução traz aspectos gerais que envolvem a questão do envelhecimento no mundo, no Brasil e no Distrito Federal, apresentando dados estatísticos desse cenário que envolve a população idosa e que atinge o mundo como um todo. O Capítulo 2 apresenta uma breve revisão de literatura, com estudo bibliográfico e documental, que contempla o envelhecimento e as políticas públicas, assim como a legislação pertinente à proteção da pessoa idosa. O Capítulo 3 trabalha a metodologia, com dados gerais e sociodemográficos a respeito da pessoa idosa no Distrito Federal, sendo dada, na sequência, uma visão geral sobre as Instituições de Longa Permanência para o Idoso (ILPI) que, vinculadas ao governo, no DF são denominadas como Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (SAIPI): o que são, como se inserem nas ações

governamentais enquanto políticas públicas, quais são os critérios de seleção, permanência e acolhimento realizado no período 2018-2023. Por fim, o Capítulo 4 apresenta os resultados obtidos na pesquisa, no qual se procurou estabelecer a relação entre o envelhecimento da população, algumas características da pessoa idosa no contexto do Distrito Federal, a localização geográfica dos Serviços de Acolhimento Institucional à Pessoa Idosa e a capacidade existente de acolhimento no período 2018-2023. Tal análise deixa evidenciada a necessidade de o Distrito Federal fortalecer a política pública de implementação e fortalecimento dos abrigos institucionais vinculados ao governo, de modo a ter condições de fazer o acolhimento de pessoas idosas que não possuem condições financeiras, afetivas e sociais, que se encontram em situação de vulnerabilidade. O último capítulo apresenta as considerações finais, sinalizando a necessidade de se criar, no Distrito Federal, SAIPI mais próximos das localidades de origem dos idosos e onde suas famílias residem. Tal medida é relevante, haja vista a evolução dos acolhimentos realizados pelos SAIPI no período entre 2018 e 2023 e a persistente lista de espera que, mensal e anualmente, fica registrada junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal.

Cabe reconhecer que os desafios enfrentados pelas políticas de acolhimento à pessoa idosa não são estáticos, visto que novos dilemas e demandas têm surgido à medida que a sociedade está envelhecendo. O apresentado neste trabalho é um dos aspectos que refletem a insuficiência de uma política pública. Nesse sentido, a pesquisa ressalta a necessidade urgente de estudos mais aprofundados sobre o processo de envelhecimento no Distrito Federal, bem como uma abordagem adaptativa e flexível, que possa se ajustar às mudanças nas necessidades e expectativas da pessoa

idosa, bem como às transformações na estrutura demográfica e social.

## **2 Revisão de literatura**

De acordo com dados das Nações Unidas (ONU), o envelhecimento da população global tem sido uma tendência notável. Em 1950, a população global com 60 anos de idade ou mais era relativamente pequena, representando aproximadamente 8,2% da população total do mundo. Naquela época, muitos países tinham pirâmides demográficas com uma base ampla, indicando uma população jovem em crescimento. Nas décadas seguintes, houve um aumento significativo na expectativa de vida, devido a melhorias na saúde, avanços médicos e melhores condições de vida, o que contribuiu para o aumento substancial no número de pessoas idosas, e, à medida que o século XX avançou, a proporção de idosos na população global aumentou gradualmente. Já no século XXI, no ano de 2020, a estimativa das Nações Unidas apontava que cerca de 13,4% da população mundial tinha 60 anos ou mais.

O envelhecimento da população é mais evidente em países desenvolvidos, nos quais a expectativa de vida é mais alta e a taxa de natalidade é menor. No entanto, essa tendência tem se tornado mais pronunciada em países em desenvolvimento, na proporção do avanço econômico e da melhoria de suas condições de qualidade de vida, saúde e acesso a cuidados médicos.

O avanço desse envelhecimento populacional tem implicações importantes para a sociedade e para as políticas públicas, pois inclui desafios relacionados à previdência social, assistência médica, cuidados de longo prazo, alojamento e moradia para idosos em situação de vulnerabilidade, bem como oportunidades relacionadas ao mercado de trabalho e ao voluntariado. À medida que a população idosa

continua a crescer, torna-se fundamental planejar e implementar políticas que promovam o envelhecimento saudável, a segurança financeira e a inclusão social dos idosos.

No Brasil, a população vem mantendo a tendência de envelhecimento dos últimos anos e em 2017 superou a marca dos 30,2 milhões, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), “Características dos moradores e domicílios” (IBGE, 2018). Além da diminuição da taxa de fecundidade que favorece esse aumento da população idosa, há o aumento da expectativa de vida. Entre 2012 e 2017, houve um acréscimo de 4,8 milhões de novos idosos, ou seja, um crescimento de 18% desse grupo etário. Dentre essa população, as mulheres são maioria expressiva, representando 56% desse grupo, 16,9 milhões de mulheres idosas, enquanto o grupo dos homens era, em 2017, formado por 13,3 milhões, 44% do grupo (IBGE, 2018).

Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indica que “as tendências atuais observadas para a fecundidade e mortalidade do Brasil apontam para um cenário de população envelhecida e de maior longevidade” (Bonifácio; Guimarães, 2021, p. 12). Essas tendências indicam ainda um rápido e acentuado processo de envelhecimento, de modo que em 2100 a população idosa brasileira representará quase 40% do total da população, e as mulheres “terão maior peso entre os idosos, com diferença relevante em relação aos homens” (Bonifácio; Guimarães, 2021, p. 23).

Nesse contexto, governo e sociedade têm compreendido que o envelhecimento da população é um fenômeno que exige planejamento a longo prazo. As políticas públicas podem ajudar a sociedade a preparar-se para enfrentar os desafios associados ao envelhecimento. Podem garantir que a pessoa idosa tenha acesso a ações voltadas para o bem-

-estar, à saúde pública com serviços de saúde de qualidade, que inclua prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças comuns relacionadas à idade, tais como hipertensão, diabetes e doenças cardíacas. Por meio das políticas públicas é possível identificar a necessidade de mais profissionais de saúde, cuidados de longo prazo e sistemas de previdência sustentáveis, observando que políticas de previdência social, aposentadoria e assistência financeira são essenciais para garantir que os idosos tenham recursos suficientes para viver com dignidade e segurança financeira após a aposentadoria. Também, nessa linha de raciocínio, as políticas podem contribuir para que a população idosa tenha direitos e condições de ter ambiente físico amigável, com acessibilidade em espaços públicos, transporte adequado e moradia digna.

Por políticas públicas, entende-se “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa a dar conta de determinada demanda, em diversas áreas” (Guareschi *et al.* 2004, p. 180). Lynn (1980, *apud* Souza, 2006) define políticas públicas como um conjunto de ações governamentais destinadas a produzir efeitos específicos.

A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas é muito relevante. Apesar de, em alguns casos, as políticas serem asseguradas nas leis que as instituíram, faz-se mister em boa parte das demandas da sociedade a presença e a participação das partes interessadas, isto é, os grupos demandantes, a sociedade em si e o próprio Poder Público. Ressalta-se que um aspecto fundamental para se desenvolver políticas públicas que atendam a real necessidade da população é uma legislação consistente direcionada ao segmento da sociedade que se pretende assistir.

Nessa compreensão, esse é o compromisso da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que, em consonância com o Estatuto do Idoso, reconhece a urgência da consolidação da rede de proteção e promoção social da pessoa idosa.

No que tange à legislação voltada para a pessoa idosa, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) deu base jurídica a inúmeras constituições de países soberanos, signatários da ONU – inclusive a CF/88 do Brasil. A DUDH afirma que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, que não haverá distinção de raça, sexo, cor, língua, religião, política, riqueza ou de qualquer outra natureza, e prescreve, no artigo 25, os chamados direitos dos idosos:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, lei maior do Estado, declara todos os direitos e deveres dos cidadãos, independentemente da idade. Ressalta-se que o legislador constituinte inovou ao estabelecer direitos à pessoa idosa, até então não previstos em texto constitucional no país. Entre os muitos artigos que tratam desse material, o artigo 230 aborda aspectos relevantes:

Artigo 230 – Dispõe que “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes direito à vida”. Estabelece que “os programas de amparo aos idosos serão executados preferen-

cialmente em seus lares” (parágrafo 1º) e garante a gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos (parágrafo 2º).

Após a promulgação da Constituição de 1988, outras leis surgiram amparando a pessoa idosa, entre elas: Código de Defesa do Consumidor (1990), Estatuto do Ministério Público da União (1993), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (1993), Política Nacional do Idoso (PNI) (1994), Estatuto do Idoso (2003) e Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (2006).

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), previsto na Lei nº 8.842/94, foi estruturado pelo Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002. Inicialmente de caráter consultivo, em 2004, o CNDI foi regulamentado como um órgão colegiado de caráter deliberativo. Atualmente o CNDI está ligado ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Os conselhos estão presentes em todas as Unidades da Federação (CDI).

A Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, conhecida como o Estatuto do Idoso, insere-se na Política Nacional do Idoso (PNI), regulamentando os direitos assegurados a todos os cidadãos a partir dos 60 anos de idade, estabelecendo também deveres e medidas de punição. É a forma legal de maior potencial da perspectiva de proteção e regulamentação dos direitos da pessoa idosa.

No artigo 3º, a lei dispõe sobre as obrigações familiares e sociais com relação ao idoso. Afirma que é obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Estado assegurar à pessoa idosa a efetivação dos direitos à vida, à educação, à saúde, à alimentação, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Ressalta, ainda, no artigo 4º, que é proibido qualquer tipo de discriminação, violência, negligência ou crueldade que atinja ou afronte os direitos do idoso, seja por ação, seja por omissão, e, se isso acontecer, há punição prevista em lei.

Os artigos 8º e 9º versam sobre o direito à vida. Estabelecem a obrigatoriedade do Estado de garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, por meio de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e digno.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a família é reconhecida legal e socialmente como uma instituição que tem deveres e poderes de cuidar e tutelar as pessoas idosas. O reconhecimento da importância da família na vida social da pessoa idosa, que precisa da proteção do Estado, está explicitada no artigo 16 da Declaração dos Direitos Humanos, que traduz a família como o núcleo natural e fundamental da sociedade, e é endossado no Estatuto do Idoso, que declara, em seu artigo 3º:

É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

A família cada vez mais tem sido apontada como suporte da rede social da pessoa idosa, sendo convidada a assumir seu papel de proteção social. A garantia de ofertas de programas e serviços para dar apoio e sustentabilidade às famílias tem lugar privilegiado nas discussões e formulações de políticas públicas sociais incluídas na Política Nacional da Assistência Social.

Assim, uma legislação robusta aliada a políticas públicas bem planejadas e aplicadas, que garantem que o cuidado e a proteção ao idoso aconteçam de modo bem sucedido, possibilita que o governo, a sociedade e a família cumpram seu papel efetivamente.

### **3 Metodologia**

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa na compreensão do significado dos dados no contexto do fenômeno estudado, conforme explicação de Triviños (2006). No que se refere à finalidade, a pesquisa é descritiva. Gil (2002, p.46) explica que esse tipo de estudo adota “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno”.

Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho apresenta a descrição de características da população idosa do Distrito Federal, com alguns dados sociodemográficos, e dá uma visão geral das Instituições de Longa Permanência para os Idosos (ILPI). Destaca o papel, objetivo, característica e abrangência dos Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (SAIPI), que são as ILPI que atuam no âmbito da ação governamental, fazendo o acolhimento de pessoas idosas. Para o estudo, considera-se os dados relativos ao acolhimento realizado no período compreendido entre 2018 e 2023.

Quanto aos meios de pesquisa, utilizou-se para o desenvolvimento do trabalho o estudo documental (Piana, 2009), o bibliográfico e o levantamento de dados, a partir de dados já coletados e publicados em órgãos de pesquisa do Governo Federal e do governo do Distrito Federal, inclusive em ambiente virtual, com consulta a documentos governamentais públicos, tais como editais de chamamento público (SAIPI), portarias, legislação de proteção à pessoa idosa, bem como consulta ao Diário Oficial do Distrito

Federal, neste caso, usando os termos “SAIPI”, “Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas”, “serviço de acolhimento para pessoas idosas” e “leis de proteção ao idoso”. No que se refere às informações oriundas da SEDES/DF, além de dados obtidos no site oficial do órgão, foi solicitado por meio de ofício à Gerência de Serviços de Acolhimento para Pessoas com Deficiência e Idosas (GEADI), informações específicas sobre os SAIPI, e entre os meses de agosto/2023 e janeiro/2024 houve comunicação por meio de ofícios, bem como contatos via e-mail, WhatsApp e telefone, sempre com a gerente da GEADI/SEDES, Sra. Máira de Oliveira Valadares. Tais recursos e técnicas de pesquisa constituíram-se critérios para a realização da pesquisa.

### ***3.1 Distrito Federal: população idosa***

A população idosa do Distrito Federal, como em muitas outras partes do mundo, está experimentando um crescimento significativo e transformador nas últimas décadas. O envelhecimento populacional é uma tendência global resultante de uma combinação de fatores, como aumento da expectativa de vida, diminuição da taxa de natalidade e melhorias nas condições de saúde. Isso tem levado a um aumento na proporção de pessoas idosas em relação à população total.

Segundo dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2022, realizada pelo IPEDF-CODEPLAN, a população idosa no Distrito Federal saltou de 200 mil idosos, em 2010, para 346 mil, em 2020, e projeta-se que chegará a 565 mil, em 2030. Em 2018, a população do Distrito Federal era de 2.881.854 pessoas, das quais 303.017 eram idosas (60 anos ou mais), ou seja, 10,5% da população.

Com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018, 2022) e na pesquisa Projeções Populacionais para as Regiões Administrativas do Distrito Federal 2010-2030 (Distrito Federal, 2022), há uma tendência de crescimento da população idosa e declínio da quantidade de jovens, que implica um índice de envelhecimento de 95% em uma década (Tabela 1). O Índice de Envelhecimento é a relação entre o número de idosos e o número de jovens em uma população. O conceito desse indicador fornece o número de idosos para cada 100 jovens em uma população. Seu acompanhamento permite observar a evolução do ritmo de envelhecimento populacional.

Tabela 1: Indicadores da estrutura etária, Distrito Federal, 2010-2030

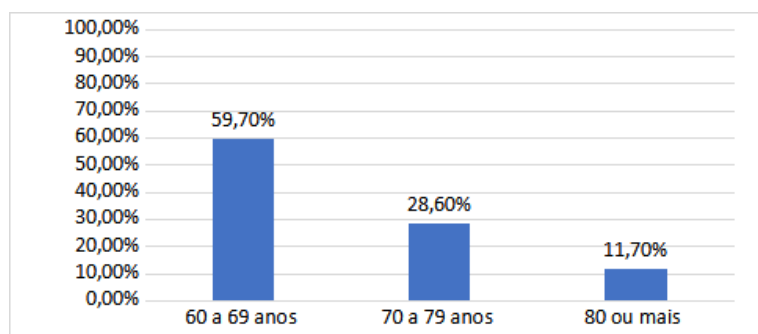
<b>Indicadores</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>
<b>População total</b>	2.639.212	2.818.633	3.052.516	3.239.675	3.102.180
0-14	652.046	625.713	601.865	595.716	595.207
15-59	1.786.985	1.957.868	2.104.460	2.195.918	2.241.591
60+	200.181	265.052	346.221	448.041	565.382
<b>Estrutura etária (%)</b>					
0-14	24,7	22	19,7	18,4	17,5
15-59	67,7	68,7	68,9	67,8	65,9
60+	7,6	9,3	11,3	13,8	16,6
<b>Razão de dependência (%)</b>					
Total	47,7	45,5	45,1	47,5	51,8
Juvenil	36,5	32	28,6	27,1	26,6
Idosos	11,2	13,5	16,5	20,4	25,2
<b>Índice de envelhecimento (%)</b>	30,7	42,4	57,5	75,2	95
Idade média (anos)	28,6	31,1	33,4	35,5	37,5

Fonte: IBGE, Projeções populacionais, Revisão 2018.

### ***3.2 Perfil sociodemográfico da pessoa idosa no Distrito Federal***

Para a identificação do perfil da população idosa do Distrito Federal, com vistas à compreensão do retrato social desse segmento e da realidade que enfrenta no que se refere à necessidade de cuidados e proteção diante do envelhecimento acelerado apresentado na unidade federativa analisada, esta seção apresenta alguns dados sociodemográficos que possibilitam a clareza de quem é a pessoa idosa sobre a qual incide a necessidade de acesso aos recursos governamentais de proteção.

Gráfico 1: Distribuição dos idosos por faixa etária. Distrito Federal, 2018.



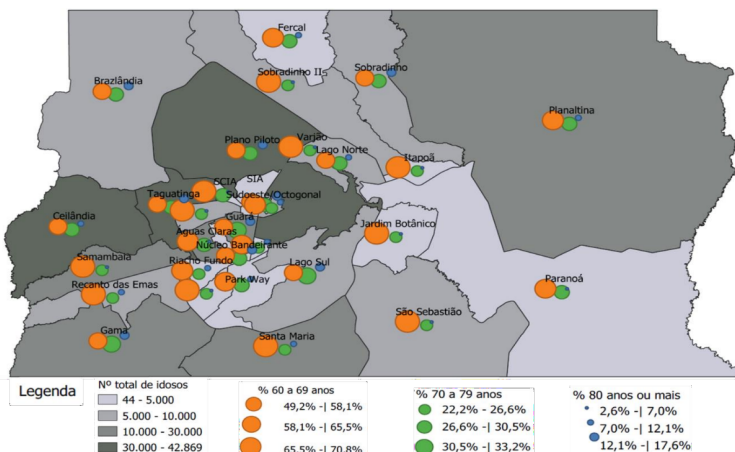
Fonte: CODEPLAN, Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), 2018.

Com base no Gráfico 1, a faixa etária de 60 a 69 anos é a que concentra a maior parte da população idosa do Distrito Federal, com 59,7%. Isso se deve ao fato de que a expectativa de vida no Distrito Federal é de 78,6 anos (IBGE, 2018), sendo que a média de idade para se aposentar é de 65 anos.

A faixa etária de 70 a 79 anos representa 28,6% da população idosa do Distrito Federal e é caracterizada pelo início do declínio das funções físicas e cognitivas, o que pode exigir cuidados especiais.

A faixa etária de 80 anos ou mais que representa 11,7% da população idosa do Distrito Federal e é caracterizada pelo aumento da vulnerabilidade, sendo que muitos idosos dessa faixa etária requerem cuidados de longa duração.

Mapa 1: Distribuição da população idosa (60 anos ou mais) nas regiões administrativas (RA) e percentual de idosos(as) por faixas etárias. Distrito Federal, 2018.

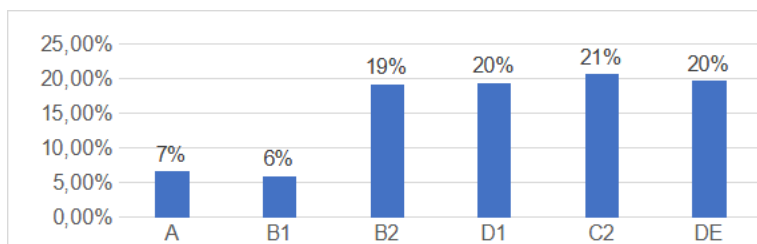


Fonte: CODEPLAN, Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), 2018.

Aproximadamente 40% da população idosa está concentrada nas Regiões Administrativas (RA) de Ceilândia, Plano Piloto e Taguatinga. Segundo o estudo Retratos Sociais do Distrito Federal (2018), cada uma dessas regiões apresenta uma população com mais de 30 mil pessoas com 60 anos ou mais. A pesquisa observa que em todas as RA há uma redução da população idosa, à medida que ocorre o aumento da faixa etária (idade mais avançada), e destaca que as RA do Lago Sul, Gama, Guará, Plano Piloto, Taguatinga e Cruzeiro apresentam a maior proporção de população idosa com 80 anos ou mais, sendo que parte dessas RA compõem os grupos de renda alta e média-alta.

Com base nos dados do Gráfico 2, pode-se observar que as classes A e B representam, juntas, 33,9% da população idosa do Distrito Federal. Essas classes são caracterizadas por um alto nível de renda e elevada escolaridade, o que tende a proporcionar-lhes melhores condições de vida. Observa-se que essa população está concentrada, como visto anteriormente, nas RA que apresentam maior população na faixa etária acima de 80 anos. Quanto à classe C, esta concentra 40,2%, a maior parte da população idosa do Distrito Federal. As classes D e E, por sua vez, representam 19,8% (Gráfico 2) da população idosa do Distrito Federal. Caracterizam-se por níveis de renda e escolaridade mais baixos, o que pode indicar maior necessidade de acesso a serviços públicos e benefícios sociais.

Gráfico 2: Distribuição das pessoas idosas por estrato socioeconômico no Distrito Federal (Classes de renda – critério Brasil).



Fonte: Retratos Sociais 2021: Pessoas idosas. IPEDF.

Existem algumas diferenças significativas na distribuição de pessoas idosas por estrato socioeconômico entre as regiões administrativas. Por exemplo, a Asa Norte e a Asa Sul, que constituem o corpo do Plano Piloto, são regiões administrativas mais centrais e com maior nível de renda, e têm uma proporção maior de idosos das classes A e B. Gama, Santa Maria, São Sebastião, Ceilândia, Taguatinga e Sobradinho II têm uma proporção maior de idosos das classes C, enquanto Paranoá, Planaltina e outras regiões ad-

ministrativas mais periféricas e com menor nível de renda têm uma proporção maior de idosos das classes D e E.

Deve-se destacar que a distribuição dos idosos por estrato socioeconômico está mudando ao longo do tempo. O envelhecimento da população está fazendo com que a proporção de idosos nas classes mais baixas aumente, indicando paralelamente o aumento da população idosa nas RA em que predominam residentes das classes C, D e E (Tabela 2). Essa mudança na composição da população idosa, bem como as diferenças na distribuição de pessoas idosas por estrato socioeconômico, têm implicações importantes para as políticas públicas. É necessário que os governos federal e local desenvolvam políticas públicas que atendam as necessidades específicas dos idosos, especialmente daqueles que pertencem às classes mais baixas.

Tabela 2 - Distribuição de pessoas idosas por estrato socioeconômico, por região administrativa (Classes de Renda – Critério Brasil, 2022)

RA	Classe A	Classe B1	Classe B2	Classe C1	Classe C2	Classe DE
Águas Claras	8,6%	23,7%	38,0%	18,8%	8,2%	0,8%
Arniqueira	7,9%	10,8%	21,6%	16,5%	17,3%	17,3%
Brazlândia	2,2%	5,2%	3,7%	17,2%	25,4%	35,8%
Candangolândia	1,2%	5,8%	26,6%	24,9%	23,1%	15,6%
Ceilândia	0,5%	0,5%	4,7%	18,4%	30,5%	35,8%
Cruzeiro	4,1%	9,8%	29,3%	31,7%	12,2%	9,8%
Fercal			2,2%	4,4%	27,8%	61,1%
Gama	1,5%	0,7%	9,0%	23,9%	38,1%	21,6%
Guará	4,9%	12,8%	35,1%	25,7%	11,5%	4,9%
Itapoá	2,6%	5,3%	18,4%	7,9%	23,7%	34,2%
Jardim Botânico	33,2%	21,2%	24,9%	7,5%	6,6%	3,0%
Lago Norte	41,2%	22,5%	18,4%	9,4%	2,0%	3,0%
Lago Sul	71,2%	18,9%	7,8%	1,5%		
Núcleo Bandeirante	2,8%	4,6%	19,3%	29,4%	29,4%	13,8%
Paranoá		1,0%	10,5%	12,4%	27,6%	43,8%
Parkway	58,3%	19,8%	10,5%	7,7%	1,2%	0,4%
Planaltina	1,0%	2,9%	12,3%	21,4%	21,2%	35,3%
Plano Piloto	10,0%	20,2%	42,6%	17,4%	4,1%	1,2%
Recanto das Emas			11,9%	15,6%	31,2%	33,9%
Riacho Fundo	2,2%	7,5%	7,5%	20,9%	26,9%	14,2%
Samambaia		1,3%	16,8%	23,3%	29,3%	24,6%
Santa Maria	0,7%	2,2%	5,8%	17,5%	34,3%	29,9%
São Sebastião		0,3%	3,8%	12,0%	26,1%	54,2%
Scia/Estrutural			1,7%	8,7%	31,9%	51,4%
SIA		4,8%	17,5%	68,3%	3,2%	6,3%
Sobradinho	6,6%	5,4%	27,1%	15,7%	18,7%	22,3%
Sobradinho II	5,9%	4,2%	21,0%	23,5%	17,6%	21,8%
Sol Nascente/Pôr do Sol			2,4%	4,8%	17,9%	63,1%
Sudoeste/Octogonal					6,5%	0,9%
Taguatinga	14,1%	22,3%	30,8%	25,2%		
Taguatinga	2,6%	6,8%	24,8%	26,9%	24,8%	6,9%
Varjão			1,9%	18,5%	24,1%	46,3%
Vicente Pires	9,3%	17,8%	33,2%	18,7%	10,0%	6,9%

Fonte: IPEDF, Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2021.  
Elaboração: DIPOS/IPEDF.

### ***3.3. Instituição de Longa Permanência para a pessoa Idosa (ILPI)***

O Distrito Federal possui atualmente 18 ILPI. Nove instituições são de natureza privada, ou seja, o governo não participa diretamente no controle dessas instituições. As outras nove são instituições sem fins lucrativos, sendo cinco destas conveniadas com o Governo do Distrito Federal, isto é, recebem recursos governamentais para executarem o acolhimento proposto em seus objetivos e missão institucional.

Porém, todas as ILPI são reguladas e fiscalizadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (SEDES). A Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 502, de 27 de maio de 2001, dispõe sobre o funcionamento dessas Instituições de Longa Permanência para Idosos de caráter residencial. A referida resolução estabelece o padrão mínimo de funcionamento das ILPI, aplicável a toda Instituição de Longa Permanência para Idosos, governamental ou não, destinada à moradia coletiva de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar (Brasil, 2021).

Embora haja uma demanda crescente de parte dos idosos por essas instituições, seja por motivos socioculturais, seja por motivos financeiros, Milaneze (2013) explica que a maioria das ILPI não possui projeto adequado para atender as dificuldades das pessoas idosas. Segundo a autora, a terceirização do cuidado com a pessoa idosa como solução para atender a necessidade surgiu com improvisações que nem sempre atendem as suas necessidades, considerando-se aspectos da justiça social, parâmetros legais e diretrizes arquitetônicas. Nesse contexto, tanto em nível nacional como no âmbito do Distrito Federal, são muitos os desafios de enquadramento às necessidades e aos aspectos legais estabelecidos pelos órgãos competentes.

### ***3.4 Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (SAIPI)***

O Governo do Distrito Federal oferece o acolhimento institucional, serviço prestado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (SEDES/DF) na modalidade de abrigo institucional, por meio dos Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (SAIPI). O acolhimento dos SAIPI é executado tanto de maneira governamental quanto por parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC). O público do serviço é de pessoas idosas com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, com diversos graus de dependência para atividades de vida diária (incluindo totalmente independente).

No âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social descritos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o SAIPI atende pessoas que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, que não disponham de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar. A permanência no acolhimento se dará com o tempo que for necessário para a minimização ou superação de vulnerabilidade ou risco social, sem imposição de tempo mínimo ou máximo. A natureza do acolhimento é provisória e, excepcionalmente, de longa permanência quando esgotadas todas as possibilidades de autossustento e convívio com os familiares. Possui caráter residencial e não terapêutico, sendo que a forma de ingresso é a partir de avaliação socioassistencial por equipe do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com a gestão de vagas feita pela Central de Vagas.

A SEDES/DF, considerando legislação específica e instruções que norteiam o funcionamento e atendimento

dos SAUPI (ILPI), tem critérios para o ingresso das pessoas idosas, devendo o candidato à vaga possuir todos os requisitos ao mesmo tempo (SEDES, 2024):

- a) ter 60 anos de idade ou mais com qualquer grau de dependência, incluindo pessoas idosas totalmente independentes;
- b) possuir vontade de residir em uma instituição;
- c) não dispor de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, que não disponham de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar.

Para desligamento dos serviços, as pessoas idosas acolhidas estão sujeitas, a qualquer tempo, aos motivos abaixo relacionados:

- a) vontade própria;
- b) descumprimento de regras;
- c) superação da situação de risco social;
- d) reintegração familiar;
- e) falecimento.

Segundo informações da SEDES/DF (2024), a pessoa idosa que preenche todos os critérios de ingresso é inserida em fila de espera, pois, em geral, todas as vagas são constantemente ocupadas. Em todos os anos do período em análise houve lista de espera, não tendo sido informado, entretanto, o número constante dessa relação.

Para o ingresso nas unidades SAUPI, por meio da lista de espera, as priorizações ocorrem por:

- a) possuir 80 anos ou mais;
- b) estar hospitalizada mesmo após alta hospitalar;

c) tempo de espera no momento.

Em face de a lista de espera ser uma realidade e apresentar pontos a serem melhorados, a SEDES/DF estuda novos critérios de priorização considerando os princípios da Política de Assistência Social, que estabelece parâmetros para a assistência e cuidados à pessoa idosa, em seus vários níveis de complexidade.

A relação de SAIPI (de execução direta e parceiros governamentais) e Governo do Distrito Federal é de fundamental importância para a compreensão do tamanho, localização e capacidade de acolhimento dessas instituições. O Quadro 1 apresenta informações com características dessas instituições necessárias para o presente estudo.

Quadro 1: Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas no Distrito Federal – 2023.

<b>Instituição/ Unidade</b>	<b>Serviço executado</b>	<b>Capacidade de atendimento</b>	<b>Tipo de execução</b>
SAIPI Casa Viva (extinta UNAI)	Abrigo Institucional	<ul style="list-style-type: none"><li>• 35 homens idosos com grau de dependência I – independentes para atividades de vida diária.</li></ul>	Direta, órgão de governo
SAIPI Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte (ASVPBH)	Abrigo Institucional	<ul style="list-style-type: none"><li>• 32 vagas para idosas (feminino), sendo 05 para independentes e 25 vagas para dependentes;</li><li>• 02 vagas para mulheres idosas com grau de dependência I e II;</li><li>• 30 vagas para mulheres idosas com grau de dependência I, II e III, incluindo usuárias que necessitem de cuidados de saúde excepcionais (ostomias, sondas e curativos).</li></ul>	Entidade parceira Vigência: 20/07/2022 a 30/06/2027

SAIPI Casa do Candango – Lar São José	Abrigo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 vagas (ambos os sexos) para graus de dependência I, II ou III, sendo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 34 vagas para grau de dependência e I e II;</li> <li>○ 16 vagas para grau de dependência até III, incluindo usuários que necessitem de cuidados de saúde excepcionais (ostomias, sondas e curativos).</li> </ul> </li> </ul>	Entidade parceira Vigência: 01/07/2022 a 30/06/2027
SAIPI Casa do Ceará em Brasília	Abrigo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 vagas (ambos os sexos), sendo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 06 vagas de acolhimento para grau de dependência até III, incluindo usuários que necessitem de cuidados de saúde excepcionais (ostomias, sondas e curativos);</li> <li>○ 14 vagas para pessoas idosas com grau de dependência até III.</li> </ul> </li> </ul>	Entidade parceira Vigência: 23/08/2023 a 22/08/2027
SAIPI Instituto Integridade Maria Madalena	Abrigo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 92 vagas (ambos os sexos) para graus de dependência I, II ou III, sendo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 50 vagas de acolhimento para grau de dependência até III, incluindo usuários que necessitem de cuidados de saúde excepcionais (ostomias, sondas e curativos);</li> <li>○ 42 para pessoas idosas com graus de dependência até III.</li> </ul> </li> </ul>	Entidade parceira Vigência: 01/07/2022 a 30/06/2027

SAIPI Obras Assistenciais Bezerra de Menezes	Abrigo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 74 vagas (ambos os sexos), para graus de dependência I, II ou III, sendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 23 vagas para pessoas idosas com graus de dependência I, II ou III, incluindo usuários que necessitem de cuidados de saúde excepcionais (ostomias, sondas e curativos*);</li> <li>○ 51 pessoas idosas com grau de dependência até III.</li> </ul> </li> </ul> <p>OBS: Dos usuários que necessitam de cuidados excepcionais, a OSC tem capacidade para abrigar somente os com sonda de alívio urinário e/ou curativo.</p>	Entidade parceira Vigência: 01/07/2022 a 30/06/2027
--	----------------------	--	--

Fonte: Documento SEI, Informativo anexo ao Ofício GEADI nº 24/2023.

Quadro 2: Número de vagas dos SAIPI/GDF – 2018-2023

<b>Quantidade de vagas (2018)</b>	<b>2018</b>	<b>2023</b>
Casa VIVA	NI	35
ASVPBH	30	32
Lar São José – Casa do Candango	50	50
Casa do Ceará	21	20
I.I. Maria Madalena	92	92
O. A. Bezerra de Menezes	70	74
<b>Total</b>	<b>263</b>	<b>303</b>

Fonte: Censo SUAS (2023); SEDES, Ofício GEADI/SEDES de 18 de janeiro de 2024.

O total de acolhimento realizado no período 2018-2023 foi de 2.273 pessoas idosas (Gráfico 3), que considera o total por Unidade SAIPI e ano. O Censo SUAS (2022) registra o número de 263 vagas ofertadas pelos SAIPI vinculados ao Governo do Distrito Federal no ano de 2018 (Quadro 2). São as próprias instituições que alimentam os

dados junto ao SUAS. Não há registro do número de vagas da CASA VIVA naquele ano, dados Não Informados (NI). O total de acolhimentos por unidades consta também do referido Censo, dados alimentados pelos próprios SAIPI. Em 2019, o número relativo às seis unidades SAIPI foi de 288 vagas. A diferença em relação ao ano anterior foram os dados da Casa Viva, que informou no Sistema a disponibilidade de 25 vagas. Em 2023 foram disponibilizadas 303 vagas por essas instituições, número que corresponde ao início do ano de 2024.

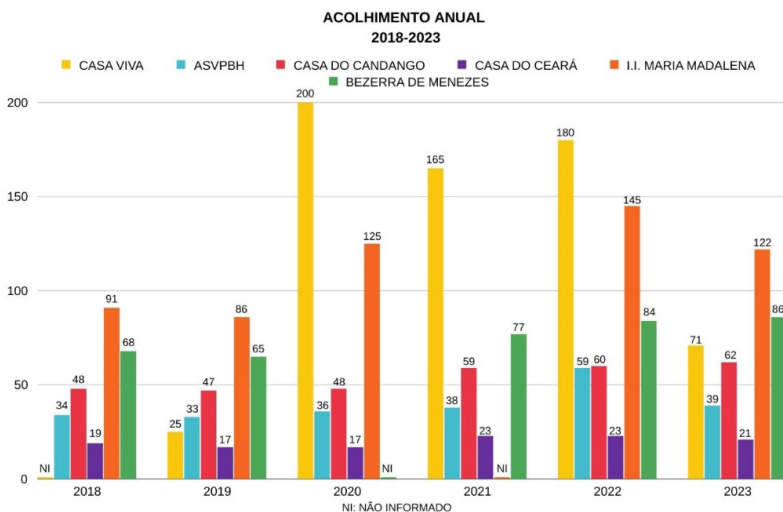
Gráfico 3: Total de acolhimentos por Unidade/SAIPI no período 2018-2023.



Fonte: Censo SUAS (2023); SEDES, Ofício GEADI/SEDES de 18 de janeiro de 2024.

O Gráfico 4, por sua vez, apresenta o número de acolhimentos por Unidades Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas em Brasília, e permite visualizar as unidades SAIPI que mais acolheram no período.

Gráfico 4: Total de acolhimentos por ano e por Unidade/SAIPI.



Fonte: Elaboração própria com base em Censo SUAS (2023); SEDES, 2024 (Ofício GEADI/SEDES).

### ***3.5 População idosa em situação de rua no Distrito Federal***

Um fator importante a ser considerado no estudo da população do Distrito Federal e da estrutura dos SAIPI existentes é a população em situação de rua. De acordo com dados do Cadastro Único, do Governo Federal, em dezembro de 2023, 261 mil brasileiros estavam nessa situação, ante 22 mil no ano de 2013. Dessa população, 23.693 estão no grupo de 60 anos ou mais – 10.108 idosos em São Paulo, uma proporção de quase 50%. No Distrito Federal, em 2022, a população em situação de rua era de 2.938, sendo 6,4% com mais de 60 anos, 188 pessoas (Distrito Federal, 2022). Desse grupo de pessoas idosas, 38,2% se viram nessa situação de vulnerabilidade em decorrência da pandemia, e aproximadamente 30% já se encontrava nessa condição há

mais de dez anos. Considerando o total de 2.938 pessoas, cerca de 60% já se encontrava nas ruas há mais de três anos.

Adiciona-se esse cenário de vulnerabilidade de pessoas idosas em situação de rua à demanda natural de vagas no SAIPI, considerando que esse Serviço de Acolhimento tem por objetivo acolher pessoas que se encontram desassistidas e, entre outros aspectos, sem condições de moradia.

## **4 Resultados**

### ***4.1 Discussão e análise dos dados***

Das seis instituições do SAIPI vinculados à SEDES/DF (Quadro 2), a Casa Viva abriga exclusivamente homens idosos, acima de 60 anos (35 vagas); a Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte (ASVPBH) abriga somente mulheres (32 vagas) e as quatro outras unidades atendem pessoas idosas de ambos os sexos (236 vagas).

Observa-se no Gráfico 3 que não constam dados informados ao SUAS no ano de 2018 pelo SAIPI Casa Viva. Porém, o mesmo gráfico indica que há uma variação significativa do acolhimento realizado entre os anos de 2019 e 2023. Essa instituição é pública, de execução direta, possuía 25 vagas disponíveis em 2019 (Censo SUAS, 2023), e atualmente possui 35 vagas. Em 2019 acolheu 25 pessoas idosas, tendo crescido significativamente o número de acolhimentos realizados entre 2020 e 2022, para 200, 165 e 180 pessoas, respectivamente. Em 2023, o acolhimento dessa unidade foi de 71 pessoas idosas.

Apesar de não haver uma explicação por parte da Secretaria do Desenvolvimento Social, infere-se que esses dados mais elevados de acolhimentos podem ser explicados por alguns fatores, com destaque para o fato de 2020 ter sido o ano da pandemia de Covid-19, o que acarretou o crescimento da população idosa em situação de rua

(Distrito Federal, 2022), bem como o abandono de idosos por famílias no Distrito Federal, em razão da acentuada crise socioeconômica que afetou as famílias brasileiras naquele ano. Tal crise repercutiu fortemente nos anos de 2021 e 2022 e apresenta, ainda nos dias de hoje, desdobramentos negativos tanto para as famílias como para a economia da cidade e do país. Nesse contexto, o cenário do acolhimento mostrado no gráfico relativo à Casa Viva leva à compreensão de que houve um esforço da esfera governamental para dar suporte à demanda apresentada.

Conforme consta no Quadro 1, o público-alvo dessa Unidade SAIPI é a pessoa idosa do sexo masculino, com grau de dependência I, isto é, independentes para Atividades de Vida Diária (AVD). Esse pode ter sido outro fator que viabilizou uma movimentação mais intensa no ano de 2020, bem como nos anos de 2021 e 2022. O fato de abrigar pessoas idosas com essas características flexibiliza uma possibilidade de acomodação e abrigo mais diversificado em razão das condições físicas e de saúde dos cidadãos, bem como uma rotatividade maior, dando a oportunidade de um fluxo mais intenso no período. No ano de 2023, o acolhimento dessa unidade, em específico, limitou-se a 71 pessoas idosas, refletindo um comportamento mais condizente com o número de vagas disponibilizadas, bem como com uma permanência maior das pessoas abrigadas na Casa Viva.

Quanto às instituições parceiras, o comportamento quanto ao acolhimento realizado no período 2018-2023 apresenta-se dentro de parâmetros equilibrados em relação à oferta de vagas no período (Gráfico 5). Há uma variação de acolhimento acima do número de vagas no Instituto Integridade Maria Madalena nos anos de 2020, 2022 e 2023, sendo estes 145, 125, 122, respectivamente. Porém, tal número se apresenta dentro de um patamar “normal”,

considerando-se que são 92 vagas ofertadas por esse SAIPI durante todo o período em estudo, 2018 a 2023. Não consta no Censo SUAS (2023) o número de acolhimentos feitos por essa instituição no ano de 2021.

#### ***4.2 Relação entre população idosa no DF e demanda por vagas em SAIPI***

Segundo dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), com base nos dados do IBGE (Revisão de 2018), a população idosa do Distrito Federal em 2018 era um total de 303.017, representando 10,5% da população total do Distrito Federal. Nesse mesmo período, os dados extraídos do Censo SUAS (2023) indicam que 263 pessoas utilizaram os serviços do SAIPI, número declarado pelas entidades parceiras do GDF, o que representa 0,0858% da população idosa.

Ainda segundo a PDAD, com base na Amostra Distrital de Domicílios, a população idosa do Distrito Federal em 2021 era 356.488, representando 11,84% da população total, que nesse ano totalizou 3.010.881. Foi o ano que os SAIPI no Distrito Federal teve o menor acolhimento após a pandemia de Covid-19, representando 0,1015% da população idosa.

O ano de 2022 apresentou 551 acolhimentos no total, o maior número em todo o período analisado. A Casa Viva, órgão do governo, foi a que mais recebeu pessoas idosas, a exemplo do que ocorrera também nos anos de 2020 e 2021. Porém, observa-se que, excetuando o ano de 2022, os demais anos tiveram um volume próximo em quantidade, mesmo com oscilações nos anos de pandemia, e o período 2018-2023 apresentou uma média de 378,83 acolhimentos.

Quadro 3: Total de acolhimentos/Unidades SAIPI, período 2018-2023.

ILPI	Acolhimentos						Total
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Casa viva	NI	25	200	165	180	71	641
ASVPBH	34	33	36	38	59	39	239
Casa do Candango	48	47	48	59	60	62	324
Casa do Ceará	19	17	17	23	23	21	120
Maria Madalena	91	86	125	NI	145	122	569
Bezerra de Menezes	68	65	NI	77	84	86	380
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>273</b>	<b>426</b>	<b>362</b>	<b>551</b>	<b>401</b>	<b>2.273</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Ofício GEADI/SEDES, de 18 de janeiro de 2024 (Anexo E) e Censo SUAS (2023).

Além dos aspectos abordados anteriormente, destaca-se a importância da lista de espera nos Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (SAIPI) do Distrito Federal. De acordo com informações fornecidas pela Secretaria de Desenvolvimento Social do DF relativas ao mês de fevereiro de 2024, a quantidade de idosos aguardando em lista de espera apresenta-se da seguinte maneira:

- a) 87 do sexo masculino, sendo dependentes;
- b) 27 do sexo masculino, sendo independentes;
- c) 39 do sexo feminino, sendo dependentes; e
- d) 14 do sexo feminino, sendo independentes.

Essa demanda totaliza 167 idosos aguardando por acolhimento nos SAIPI do DF. Esses números indicam a demanda existente e a necessidade de aprimoramento dos serviços de atenção e cuidado aos idosos na região.

A análise desses dados é essencial para o planejamento e a implementação de políticas públicas voltadas para o atendimento das necessidades desse público vulnerável.

### ***4.3 Unidades SAIPI em relação às regiões administrativas e perfil socioeconômico da população idosa***

É importante observar a localização de cada uma das seis unidades SAIPI vinculadas ao Governo do Distrito Federal (GDF). É relevante considerar a necessidade de instituições de longa permanência para a população idosa em toda a área geográfica, inclusive onde está localizada a população de renda classe D e E, apesar de nessas regiões ainda predominar população mais jovem. Também em regiões situadas nas quais predomina a população pertencente à faixa da classe C (Tabela 2). Cidades como Ceilândia, Gama, Santa Maria, Brazlândia e São Sebastião (Mapa 1), que têm uma parcela significativa da população idosa, não são assistidas por SAIPI, as Instituições de Longa Permanência vinculadas ao governo. Logo, se tal população apresentar a necessidade de ser acolhida por uma unidade em que não haja custo, ou que seja menos oneroso, o que não é incomum, a pessoa idosa terá que se deslocar de sua região de origem, o que pode acarretar dificuldade de adaptação, estranhamento por estar em uma região pouco familiar, entre outros aspectos que podem facilitar ou dificultar um acolhimento em um SAIPI/ILPI.

Quadro 4: SAIPI por Região Administrativa (RA).

<b>SAIPI</b>	<b>Localização</b>
Casa Viva	Taguatinga Norte
ASVPBH	Taguatinga Sul
Lar São José – Casa do Candango	Sobradinho
Casa do Ceará	Plano Piloto
I.I. Maria Madalena	Park Way
O. A. Bezerra de Menezes	Sobradinho

Fonte: Elaboração própria com base em SEJUS (2022).

Outro aspecto a ser considerado é a concentração da população do Distrito Federal nas cidades de Ceilândia, Samambaia, Taguatinga e Brazlândia, que representa cerca de 40% do total, e a população idosa em cada uma delas é na faixa de 30 mil pessoas (Mapa 1).

Primordialmente, esses aspectos devem ser considerados no que se refere ao acolhimento pelos SAIPI: capacidade de acolhimento (número de vagas), critérios para acolhimento dentro da lista de espera e localização da unidade SAIPI, de forma que contemple as Regiões Administrativas (RA) que apresentam maior população idosa com menor renda.

## **5 Considerações finais**

O Distrito Federal conta com 18 Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas (ILPI) regulares e devidamente credenciadas junto ao governo. Destas, seis são entidades que fazem os acolhimentos de pessoas idosas, na modalidade abrigo institucional, para pessoas em situação de vulnerabilidade ou que não possuem condições favoráveis para a própria manutenção. Essas instituições são denominadas Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (SAIPI). Compete à Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES/DF) as orientações, o acompanhamento e o gerenciamento da interface do governo com todas as instituições que atuam nessa área, sejam privadas, sem fins lucrativos, parceiras ou públicas.

Os resultados deste estudo demonstram que o SAIPI desempenha um papel relevante na promoção do acolhimento à pessoa idosa, porém mostram que o número de vagas disponibilizadas pelo governo e a desigualdade na distribuição das unidades de acolhimento nas regiões do DF, quer por meio de unidade de execução direta, quer por entidade parceira, é insuficiente para o atendimento à

demanda existente, haja vista dois aspectos: a) o avançado crescimento da população idosa no Distrito Federal e b) a existência de lista de espera, anual, para ingresso no sistema de acolhimentos. O número de vagas dos SAIPI/GDF entre os anos 2018 e 2023, juntamente com o número de acolhimentos e lista de idosos que aguardam vagas nos SAIPI, evidencia que a demanda por ocupações nos SAIPI tem excedido a capacidade disponível. O número de acolhimento ultrapassa a capacidade de vagas, deixando uma quantidade significativa de idosos na fila de espera.

A pesquisa mostra, também, os desafios e áreas que requerem aprimoramento e ressalta a necessidade crescente de novos SAIPI que estejam em consonância com a realidade da população idosa, no que tange ao local de moradia de origem, à renda e à capacidade de acolhimento.

A Casa Viva, localizada na Região Administrativa de Taguatinga, é a única instituição de acolhimento para pessoas idosas financiada exclusivamente com orçamentos públicos. A média ofertada é de 30 vagas, sendo exclusivamente para idosos do sexo masculino, independentes. Em razão do crescimento acelerado do número de idosos no Distrito Federal, aliado aos idosos abandonados em ruas ou por familiares, a Casa Viva necessitaria ser ampliada e, conseqüentemente, aumentar o seu número de vagas.

Os governantes, por meio de políticas públicas, precisam estar mais atentos para essas necessidades de acomodações em instituições públicas, haja vista que existe um público que não dispõe de recursos para serem abrigados em instituições particulares.

O ideal seria que cada Região Administrativa do Distrito Federal, que atualmente são 35, ou a junção de duas regiões menores, construíssem SAIPI para abrigarem os moradores idosos da referida região, pois assim não haveria

superlotação nos SAIPI existentes, e consequentemente a população idosa seria melhor atendida.

Os atuais SAIPI existentes no GDF atendem a legislação vigente e buscam manter investimentos em infraestrutura, capacitação de profissionais e aperfeiçoamento das políticas de atendimento à pessoa idosa. No contexto das mudanças demográficas e sociais em curso, é crucial que o Distrito Federal continue aperfeiçoando suas abordagens para atender as necessidades da pessoa idosa, garantindo-lhes dignidade, qualidade de vida e respeito aos seus direitos.

Essa pesquisa contribui para o entendimento desses desafios e oferece contribuições valiosas para a formulação de políticas públicas mais eficazes e inclusivas para a pessoa idosa, assegurando um futuro mais justo e acolhedor para esse segmento da população. Essa pesquisa destaca, ainda, a necessidade de um comprometimento contínuo com a promoção da participação ativa e da autonomia da pessoa idosa em todas as esferas da sociedade, a integração social, o acesso a atividades recreativas e culturais, bem como a oportunidade de contribuir com suas experiências e conhecimentos, pois estes são aspectos essenciais para garantir uma qualidade de vida plena nessa fase da vida.

No entanto, é fundamental reconhecer que os desafios enfrentados pelas políticas de acolhimento à pessoa idosa não são estáticos, novos dilemas e demandas têm surgido à medida que a sociedade está envelhecendo. Nesse sentido, a pesquisa ressalta a necessidade urgente de estudos mais aprofundados sobre o processo de envelhecimento no Distrito Federal, bem como uma abordagem adaptativa e flexível que possa se ajustar às mudanças nas necessidades e expectativas da pessoa idosa, bem como às transformações na estrutura demográfica e social.

Conclui-se com este estudo a importância da atenção à pessoa idosa como uma prioridade nas políticas públicas, de modo específico, por meio do SAIPI, abrigo institucional que promove o acolhimento de longa permanência ou, mesmo, temporário. Trata-se de uma iniciativa que desempenha papel vital na promoção do acolhimento e da proteção a esses cidadãos. Governo e sociedade devem reconhecer o valor da pessoa idosa e trabalhar diligentemente para garantir que cada indivíduo tenha a oportunidade de envelhecer com dignidade, respeito e qualidade de vida.

## Referências

- ABREU, T. A. DE; FERNANDES-ELOI, J.; SOUSA, A. M. B. D. Reflexões acerca dos Impactos Psicossociais da Institucionalização de Idosos no Brasil. **Revista Kairós: Gerontologia**, v. 20, n. 2, 30 jun. 2017. Acesso em: 10 maio 2023.
- ALCÂNTARA, R. K. L. DE. *et al.* Perfil sociodemográfico e de saúde de idosos institucionalizados. **Revista de Enfermagem UFPE online**, Recife, v. 13, n. 3, p. 674-679, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5205/1981-8963-v13i03a237384p674-423-2019>. Acesso em: 14 abr. 2023.
- BONIFÁCIO, G.; GUIMARÃES, R. (Orgs). **Projeções populacionais por idade e sexo para o Brasil até 2100**. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.
- BRASIL, F. G; CAPELLA, A.C.N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 25, n.1, p. 71-90, 2016.
- BRASIL. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=131&ano=2009&ato=2fd1zZU1EeVpWT8c8>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).** Brasília, DF: ANVISA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-%20br/assuntos/servicosdesaude/instituicoes-de-longa-permanencia-para-idosos>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução de Diretoria Colegiada RDC nº 283, de 26 de setembro de 2005.** Dispõe sobre os direitos assegurados à população idosa. Brasília: ANVISA, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução de Diretoria Colegiada RDC nº 502, de 27 de maio de 2021.** Dispõe sobre o funcionamento de Instituição de Longa Permanência para Idosos, de caráter residencial. Brasília, DF: Anvisa, 2021. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2020/rdc050227052021pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 810, de 22 de setembro de 1989.** Aprova normas e os padrões para o funcionamento de casa de repouso, clínicas geriátricas e outras instituições destinadas ao atendimento de idosos, a serem observados em todo o território nacional. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1989. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1989/prt0810\\_22\\_09\\_1989.html#:~:text=Aprova%20normas%20e%20os%20padr%C3%B5es,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1989/prt0810_22_09_1989.html#:~:text=Aprova%20normas%20e%20os%20padr%C3%B5es,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional). Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional da Assistência Social. **Censo SUAS – Bases e Resultados, Unidade de Acolhimento.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [s.l.], v. 27, n. 1, p. 233-235, 2010. Disponível em: <https://rebep.org.br/revista/article/view/128>. Acesso em: 21 abr. 2023.

COSTA, M. C. A; SILVA, V. L. C. da; MEDEIROS, H. de S.. Idosos na pandemia: políticas públicas brasileiras em instituições de longa permanência. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 26, n. 1, p. 330-344, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321171943021/movil/>. Acesso em: 02 fev. 2024.

CRUZ, Lílian; HILLESHEIM, Betina; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. Infância e políticas públicas: um olhar sobre as práticas psi. **Psicologia & Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 38-44, 2004. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228655847\\_Infancia\\_e\\_politicas\\_publicas\\_um\\_olhar\\_sobre\\_as\\_praticas\\_psi](https://www.researchgate.net/publication/228655847_Infancia_e_politicas_publicas_um_olhar_sobre_as_praticas_psi). Acesso em: 4 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto de nº 39.807, de 07 de maio de 2019**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, 2019. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a075c48235bf43edafa047c4e8d719b4/Decreto\\_3980706052019.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a075c48235bf43edafa047c4e8d719b4/Decreto_3980706052019.html). Acesso em: 02 fev. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Relação das ILPIs Atualizada**. Distrito Federal, 2020. Disponível em: <https://www.sejus.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/RELACAO-DAS-ILPIs-ATUALIZADA.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2024.

DISTRITO FEDERAL. 2021. **Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal**. Distrito Federal, 2021. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/adultos-e-familias/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Economia do Distrito Federal. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Projeções populacionais para as regiões administrativas do Distrito Federal 2020-2030: resultados**. Brasília, DF: CODEPLAN, 2022a. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Estudo-Projecoes-populacionais-para-as-Regioes-Administrativas-do-Distrito-Federal-2020-2030-Resultados.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Brasília, DF**: CODEPLAN, 2022b. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Estudo-Projecoes-populacionais-para-as-Regioes-Administrativas-do-Distrito-Federal-2020-2030-Resultados.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal. Páginas Inicial. [20--]. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

DORSA, A. C. O papel das políticas públicas no Brasil: reflexões necessárias. **Interações**, Campo Grande, v. 22, n. 2, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/HHLCompJr9cTgNzqgxL8YnCx/#>. Acesso em: 23 dez. 2023.

FREIRE, D. A. L.; MURITIBA, P. M. O empreendedorismo na terceira idade: uma alternativa sustentável à crise da previdência social? **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 2, n. 2, 2012. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/ReCaPe/article/view/11861/8582>. Acesso em: 15 abr. 2023

GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. **Revisão sistemática da literatura**: fundamentos, métodos e aplicações. Guanabara: Koogan, 2015.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico. **IBGE**, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques>. Acesso em: 20 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Em 2019, expectativa de vida era de 76,6 anos. **Agência IBGE Notícias**, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29502-em-2019-expectativa-de-vida-era-de-76-6-anos>. Acesso em: 23 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017. **Agência IBGE**. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de>

idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017. Acesso em: 20 jun. 2023.

JESUS, J. P. **Cuidado com os idosos institucionalizados: o papel da Vigilância Sanitária na garantia das condições sanitárias mínimas de funcionamento das ILPIS**. 2022. 40 f. Monografia (Graduação em Saúde Coletiva) – Instituto de Estudos em Saúde Coletiva, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/19684/1/JPJesus.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

LIMA, L. R.; MOTA, K. A. G. Abandono afetivo inverso: Possibilidade de reparação civil a luz da legislação brasileira. *Âmbito Jurídico*, Tocantins, dez. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-defamilia/abandono-afetivo-inverso-possibilidade-de-reparacao-civil-a-luz-da-legislacaobrasileira/>. Acesso em: 10 out. 2020.

LISBOA, C. R.; CHIANCA, T. C. M. Perfil epidemiológico, clínico e de independência funcional de uma população idosa institucionalizada. *Revista Brasileira de Enfermagem*, [s.l.], v. 65, n. 3, jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/Rv44GmkJCVRmb35vNmmbDz/?lang=pt#>. Acesso em: 15 abr. 2023.

MILANEZE, G. L. S. **Contribuições para projetos de arquitetura das instituições de longa permanência para idosos (ILPI), com base na análise de instituições em Criciúma**. 2013. 271 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

MISTO BRASÍLIA. Cresce o número de idosos em situação de rua. *Misto Brasília*, 26 jan. 2024. Disponível em: <https://mistobrasilia.com/2024/01/26/cresce-o-numero-de-idosos-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 31 jan.2024.

MONTEIRO, R. E. G.; COUTINHO, D. J. G. Uma breve revisão de literatura sobre os idosos, o envelhecimento e saúde. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 2358-2368, jan. 2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/6149/5467>. Acesso em: 30 maio 2023.

OLIVEIRA, S. F. D. *et al.* Demanda referida e auxílio recebido por idosos com declínio cognitivo no município de São Paulo. **Revista saúde e Sociedade**, [s.l.], v. 16, n. 1, p. 81-89, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2007.v16n1/81-89/pt>. Acesso em: 20 mar. 2023.

OLIVEIRA, L. P. **Panorama dos desafios e mudanças associadas a RDC 502 de 2021 segundo gestores e responsáveis técnicos de instituições brasileiras de longa permanência para idosos**. 2022. 124 f. Dissertação (Mestrado em Gerontologia) – Programa de Pós-Graduação em Gerontologia, Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/3023/2/LetyciaParreiradeOliveiraDissertacao2022.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. (OMS). **Relatório mundial de envelhecimento e Saúde**. Brasília, DF: OMS, 2015.

PENIDO, A. Estudo aponta que 75% dos idosos usam apenas o SUS. **Agência Saúde**, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-aponta-que-75-dos-idosos-usam- apenas-o-sus>. Acesso em: 30 maio 2023.

PIANA, M. C. **A construção da pesquisa documental: avanços e desafios na atuação do serviço social no campo educacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-05.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

PIMENTEL, L. **O lugar do idoso na família: contextos e trajetórias**. Coimbra: Quarteto Editora, 2001.

POLTRONIERI, B. C.; SOUZA, E. R. de; RIBEIRO, A. P. Violência e direito ao cuidado nas políticas públicas sobre instituições de longa permanência para idosos. **Interface, Comunicação, Saúde, Educação**, [s.l.], v. 23, p. 1-14, 2019.

ROQUAYROL, M. Z.; SILVA, M. G. C. da. **Epidemiologia & Saúde**. 7. ed. Rio de Janeiro: Medbook, 2013.

SANTOS, F. H.; ANDRADE, V. M.; BUENO, O. F. A. Envelhecimento: um processo multifatorial. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 14, n. 1, p. 3-10, jan./mar. 2014.

SILVA, L. R. C. da. *et al.* Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (EDUCERE), 9., ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, 3., 26-29 outubro 2009, PUCPR, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: PUCPR, 2009.

SILVA, M. A. S. Judicialização predatória da saúde e falhas de governo: levando a sério a teoria da escolha pública. **EALR**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 262-281, 2022.

SILVA, M. V. da; FIGUEIREDO, M. L.F. Idosos institucionalizados: uma reflexão para o cuidado de longo prazo. **Revista Enfermagem em Foco**, [s.l.], v. 3, n. 1, p. 22-24, 2012.

SILVA, R. S. *et al.* Condições de saúde de idosos institucionalizados: contribuições para ação interdisciplinar e promotora da saúde. **Caderno Brasileiro de Terapia Ocupacional**, [s.l.], v. 27, n. 2, p. 345-356, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cadbto/a/9ZZBqkWW999PJbhzQcWzTvB/?format=html#%20ModalHowcite>. Acesso em: 10 maio 2023.

SOUSA, M. C. *et al.* O envelhecimento da população: aspectos do Brasil e do mundo, sob o olhar da literatura. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, p. 61871-61877, Aug. 2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/15567/12804>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2006.

UNITED NATIONS (UN). Population division: world population prospects 2022. UN, 2022. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/graphs/>. Acesso em: 10 maio 2023.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. **Manual para apresentação de trabalhos acadêmicos da Universidade Católica de Brasília**. 17. ed. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2023. *E-book*.

VANZIN, T.; PEREIRA, M. B.; GONÇALVES, B. P. Observações sistemáticas em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI): Considerações arquitetônicas. **Revista Kairós: Gerontologia**, [s.l.], v. 20, n. 4, p. 195-208, 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/36603/24978>. Acesso em: 21 abr. 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. Brasília: Opas, 2005. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento\\_ativo.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento_ativo.pdf). Acesso em: 30 maio 2023.

# Capítulo 6

---

## A influência do período de internação no declínio da capacidade funcional do paciente idoso: revisão sistemática

Lidiane R. Ferreira de Oliveira de Paiva<sup>23</sup>  
Jackeline M. Barbosa<sup>24</sup>  
Vicente Paulo Alves<sup>25</sup>

**Resumo:** O envelhecimento populacional é um fenômeno que tem se tornado tema de várias discussões na atualidade, pois durante esse processo pode ocorrer um declínio na capacidade funcional (CF) do idoso. Sendo assim, esta revisão sistemática teve como objetivo investigar a influência do período de hospitalização no declínio da CF do idoso. O método PRISMA, o *software* RAYYAN e a metanálise foram utilizados nesta revisão, conduzida segundo as diretrizes da *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions* e a estratégia PECO para a construção da pergunta de pesquisa. Foi feita busca nas seguintes bases: Medline/Pubmed, The Cochrane Library, SciELO, CINAHL, Google Acadêmico e BVS, utilizando termos MeSH e operadores booleanos, os métodos foram registrados na base de dados PROSPERO (#CRD42022316496). Os resultados mostram percentuais de sarcopenia e declínio funcional em idosos hospitalizados e/ou institucionalizados, a prevalência para sarcopenia foi de 30,76% (IC 95%: 22,60-39,56%) e para declínio funcional foi de 40,14% (IC 95%: 25,96%), média de internação para idosos foi de 8,32 dias de internação (8,32; IC

---

<sup>23</sup> Mestre em Gerontologia pelo Programa de Pós-Graduação em Gerontologia da Universidade Católica de Brasília. E-mail: lrfop23@hotmail.com.

<sup>24</sup> Doutoranda em Gerontologia pelo Programa de Pós-Graduação em Gerontologia da Universidade Católica de Brasília. E-mail: jackebarbosa@hotmail.com.

<sup>25</sup> Professor e pesquisador no PPG em Gerontologia na Universidade Católica de Brasília. E-mail: vicente@p.ucb.br.

95%: 4,32-12,32%). Conclui-se que os estudos mostraram que a hospitalização influencia diretamente no declínio da capacidade funcional, especialmente quando se trata de paciente idoso.

Palavras-chave: Idoso; Envelhecimento; Hospitalização; Capacidade funcional.

## 1 Introdução

O envelhecimento populacional é um fenômeno que tem se tornado tema de várias discussões da atualidade, principalmente quando o Sistema de Saúde é questionado sobre a capacidade de atendimento desse público. Estamos presenciando a inversão da pirâmide etária, em que saímos de um período de alta taxa de mortalidade e fecundidade e caminhamos para outro período, o de baixa taxa de natalidade e mortalidade, ocasionando elevação da expectativa de vida e, conseqüentemente, aumento de idosos no Brasil.

Portanto, durante o processo de envelhecimento pode haver uma deterioração da capacidade funcional (CF) do idoso com perda de massa e força muscular (sarcopenia), diminuição do apetite, perda de equilíbrio, fadiga e alteração da marcha, desencadeando quadros de desnutrição e outras patologias tão frequentes na velhice. Essa diminuição da capacidade funcional gera uma maior dependência do idoso, depressão, aumento do risco de queda e eventuais internações (Salmaso, 2014).

Assim, a avaliação da capacidade funcional é muito importante, pois determina os riscos de dependência futura do idoso, além de tentar recuperar sua capacidade anterior ao agravo (pode-se pensar, inclusive, no período de internação). A literatura científica preconiza que essa avaliação seja feita pelo índice de Katz (1963), que é um método sistematizado e objetivo que serve para medir o quanto uma pessoa consegue realizar suas atividades diárias (Cendron *et al.*, 2016).

De acordo com Reis (2016), a população idosa tem as maiores taxas de internação e consome mais serviços de saúde, sendo que isso está diretamente relacionado ao estilo de vida e idade do indivíduo. O consumo de cuidados com a saúde não é uniforme ao longo da vida, ele se assemelha à representação em “U”, em que os pontos altos representam o consumo dos cuidados de crianças e idosos de ambos os sexos, e na base, em que ocorre uma queda drástica, está o consumo com os jovens e adultos entre 14 e 54 anos. Ou seja: a maior procura por serviços de saúde está realmente na velhice (Reis, 2016).

Sabemos que o idoso já é fragilizado pelas suas condições orgânicas, estilo de vida prévia, comorbidades pré-existentes, mas o período de internação acentua ainda mais essas condições. Conscientes disso, os profissionais de saúde envolvidos devem melhorar ainda mais a assistência prestada a essas pessoas (Lenardt, 2016).

Frente a esse processo de fragilidade, será abordada nessa revisão sistemática e metanálise a preocupação com a diminuição da capacidade funcional do idoso durante sua internação, dando ênfase aos fatores que contribuem para esse quadro.

Dessa maneira, faz-se necessário ter como objetivo geral desta pesquisa investigar a influência do período de hospitalização no declínio da capacidade funcional do idoso. Pois esse processo de declínio da CF é um estado que se agrava com o avançar da idade e com a hospitalização desses idosos, que tende a ser mais acentuada, evidenciando os sintomas clássicos da síndrome da fragilidade (Knopp, 2020).

A justificativa desse trabalho se dá em razão da contribuição que se quer oferecer à sociedade, à área de Gerontologia, com foco na possível melhora da assistência

prestada ao idoso no período de internação hospitalar, evitando ou diminuindo o declínio da sua capacidade física. Assim, a sociedade saberá da importância de se avaliar a capacidade funcional do idoso antes, durante e após sua internação, já que esse fato interfere diretamente na qualidade de vida do paciente e da sua família.

Esse estudo também será relevante pelo fato de que nossa população envelhece mais a cada ano e a pirâmide etária brasileira está se invertendo, além de o idoso ser o foco da elaboração de políticas públicas de saúde do Governo Federal e distrital que irão nortear os profissionais de saúde e os gestores.

Nesta revisão sistemática com metanálise, identificou-se que alterações na capacidade funcional do idoso estão intimamente ligadas a Sarcopenia, fragilidade, incapacidades, DCNT, desnutrição, processo de envelhecimento e hospitalização, e que seu declínio fica evidente durante e após o período de internação.

Diante dos dados apresentados no trabalho, infere-se que no presente estudo a hospitalização tem influência direta no declínio da capacidade funcional, especialmente quando se trata de paciente idoso, e quanto maior o período em que ele se mantém hospitalizado maior e mais acentuado é esse declínio. À medida que esse idoso sofre com o declínio da CF, outros fatores, como DCNT, fragilidade, idade avançada, sexo, sarcopenia e diminuição da qualidade de vida, devem ser levados em consideração para o agravamento desse quadro e uma possível evolução para óbito.

## **2 Revisão de literatura**

### ***2.1 O envelhecimento populacional***

O processo de inversão da pirâmide é evidente nos dias atuais, e a população brasileira deverá crescer até 2047,

quando atingiremos 233,2 milhões de habitantes, decaindo gradualmente até os 228,3 milhões em 2060; nesse mesmo período um quarto da população (25,5%) terá 60 anos ou mais e a taxa de fecundidade, que atualmente gira em torno de 1,77 filhos por mulher, deverá reduzir para 1,66, segundo informações da revisão 2018 da projeção de população realizada pelo IBGE (2018).

Isso se deve a uma elevação na expectativa de vida com uma acentuada diminuição da taxa de fecundidade; no Distrito Federal (DF), a estimativa é de que a população idosa cresça de 346.221, em 2020, para 563.382, em 2030, passando de 9,3% para 16,6%, evidenciando um crescimento acelerado desse grupo, em torno de 5% ao ano entre 2010 e 2030, segundo a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio PDAD (CODEPLAN, 2022).

Ainda, de acordo com Valer (2015), os termos *envelhecimento saudável* e, mais recentemente, *envelhecimento ativo* são diferentes termos propostos pela OMS, para descrever o processo de envelhecer, no qual as consequências negativas desse evento podem ser adiadas com um estilo de vida mais ativo, com ausência de doença e manutenção da capacidade funcional e do contato social.

## ***2.2 Fatores que contribuem para a hospitalização do paciente idoso.***

Segundo Doody *et al.* (2019), a fragilidade é expressa nas populações geriátricas, sendo uma condição comum e significativa do ponto de vista clínico, com desfechos adversos à saúde, como hospitalização, incapacidades e morte.

Em 1980, a OMS publicou a Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (CIDID) e, com ela, a definição de incapacidade funcional como sendo a dificuldade na realização das AIVD; devido a uma deficiência orgânica, a revisão da CIDID culminou na Classificação

Internacional de Funcionalidade (CIF), aprovada em 2001 pela Assembleia Mundial de Saúde (Cunha *et al.*, 2009).

Segundo Furhmann *et al.* (2015), a capacidade funcional pode ser entendida como a capacidade do idoso de manter suas habilidades físicas e mentais necessárias para uma vida autônoma e independente. Em contraste, temos a incapacidade funcional, definida pela dificuldade de desempenho de certos gestos e atividades da vida cotidiana ou pela impossibilidade de desempenhá-las (Rosa *et al.*, 2003).

Então o conhecimento da capacidade funcional e das comorbidades crônicas do idoso é uma ferramenta para subsidiar os serviços de saúde. Segundo Gavasso e Beltrame (2017), existe a avaliação dos níveis de independência das Atividades Básicas da Vida Diária (ABVD) e das Atividades Instrumentais da Vida Diária (AIVD). As AIVD examinam a capacidade do idoso de fazer o uso de medicações com segurança, usar o telefone, passear e administrar suas economias. Já as ABVD examinam a capacidade do idoso de realizar suas necessidades fisiológicas básicas, como se alimentar, se vestir e ir ao banheiro.

Com isso, observou-se que o declínio da capacidade funcional em idosos para realizar as AIVD estão ligadas ao comprometimento cognitivo. Outros fatores que também exercem influência são o uso frequente de medicamentos, baixa escolaridade, depressão e viuvez (Lini *et al.*, 2020).

### ***2.3. Tempo de hospitalização e sua influência na capacidade funcional***

Com o envelhecimento populacional, tem se observado um número crescente de hospitalização de idosos. Em 2016, 24,9% das pessoas hospitalizadas no SUS (Sistema Único de Saúde) tinham mais de 60 anos.

Os locais onde grande parte dos cuidados à saúde é prestada são os hospitais, nos quais observamos que pesso-

as com mais de 65 anos são internadas com uma frequência três vezes maior que pessoas jovens, segundo Menezes e Oliveira (2010).

A hospitalização é um recurso importante na atenção ao idoso, porém deve ser indicada nos casos em que as ações e serviços de atenção primária estiverem esgotados, pois gera consequências no declínio da funcionalidade e qualidade de vida do idoso (Nunes *et al.*, 2017).

Ao contrário dos casos agudos em que o desfecho é rápido e por meio da cura ou óbito, as doenças crônicas em decorrência do envelhecimento significam muitas vezes internações de longa duração, uso de polifarmácia e de serviços de alta complexidade (Reis; Noronha; Wajnman, 2016).

Sendo assim, de acordo com Loyd *et al.* (2020), ficou evidenciado que quanto maior o tempo de permanência em ambiente hospitalar, maior a probabilidade de comprometimento na capacidade funcional do paciente geriátrico. Esses achados referem-se às alterações nas AIVD e ABVD descritos pela CIF.

Mostrou-se que durante o período de internação a população idosa corre riscos mais significativos para a diminuição da CF, quedas, piora do desempenho das AIVD e ABVD e risco de morte, por isso a importância de intervenções específicas para esse grupo, prevenindo e tratando esses desfechos (Martinez *et al.*, 2016).

## ***2.4 Escalas utilizadas para avaliar a capacidade funcional***

Atualmente há instrumentos que podem ser usados para avaliar a capacidade funcional (CF) dos indivíduos, como, por exemplo, a Medida de Independência Funcional (MIF) (Riberto *et al.*, 2001), que é largamente utilizada no mundo e avalia a funcionalidade no domínio motor e cognitivo, composta por 18 itens agrupados em 6 funções:

autocuidado, controle dos esfíncteres, transferências, locomoção, comunicação e cognição social, com pontuação que pode variar de 18 a 126, onde 18 é dependência completa e 126 independência total. Já a Escala de Katz (Katz, 1963) possui finalidade semelhante e é composta por 6 itens que medem a CF do paciente nas seguintes atividades: autocuidado, alimentação, controle dos esfíncteres, transferências, higiene pessoal, capacidade de se vestir e tomar banho. Essa pontuação varia de 0 a 6 pontos, sendo considerado totalmente dependente o indivíduo que obtiver de 0 a 2 pontos, parcialmente dependente aquele que obtiver de 3 a 5 pontos e independente o indivíduo que obtiver 6 pontos (Guerra *et al.*, 2017). Essa escala foi adaptada para uso no Brasil por Lini *tal.* (2008).

### **3. Metodologia**

#### **3.1 Dados**

Foi realizada uma revisão sistemática e metanálise de estudos observacionais, que investigaram a influência da hospitalização no declínio da CF do paciente idoso, conduzida segundo as diretrizes da *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions*. A estratégia de busca selecionada e os métodos foram registrados na base de dados PROSPERO, um registro prospectivo internacional de revisões sistemáticas (#CRD42022316496).

Para a realização dessa revisão sistemática, e de acordo com as avaliações publicadas até o momento, observando as técnicas e escalas que avaliam a CF, utilizou-se o acrônimo PECO (População, Comparação, Exposição, *Outcome*) e a seguinte pergunta: os idosos durante o período de hospitalização sofrem declínio da capacidade funcional?

Foi realizada uma busca na literatura entre setembro de 2021 e março de 2022, utilizando as seguintes bases de

dados eletrônicas: Medline/Pubmed, The Cochrane Library, SciELO, CINAHL e BVS. Também foi feita pesquisa na literatura cinzenta da plataforma Google Acadêmico.

Os critérios para inclusão dos estudos foram os seguintes: idosos com 65 anos ou mais, de ambos os sexos, hospitalizados, que estejam há mais de 48 horas no setor de internação; estudos que versem sobre ABVD, AIVD, Instrumentos de KATZ, Lawton, Barthel e CIF, que avaliavam sarcopenia pelos critérios da EWGSOP (1/2); estudos observacionais de coorte prospectivo, retrospectivo; estudos transversais e caso-controle que versem sobre a capacidade funcional, incapacidade funcional, fragilidade, declínio, desenvolvidos em ambiente hospitalar; estudos nos idiomas inglês, espanhol e português.

Critérios de exclusão: publicações que avaliaram atendimento a um único transtorno/patologia; idosos atendidos em setores de urgência/emergência, ambulatorios e ILPI, ou que não respondam à questão norteadora da revisão; relatos de caso; carta ao editor; resumo de um congresso, dissertações, teses, *scoping review* e estudos qualitativos cujos textos completos que não estavam disponíveis.

Após buscas nas bases de dados, foram levantados 3.220 artigos, dos quais 252 estavam duplicados. Foi realizada uma busca no Google Acadêmico como referência de literatura cinzenta, em seguida foram aplicados os critérios de inclusão e exclusão e restaram 17 artigos, totalizando 10.417 idosos, dos quais 8 foram retirados da metanálise, por serem estudos transversais, impossibilitando, assim, avaliação do risco de viés para esse desenho de estudo juntamente com estudos de coorte numa mesma ferramenta.

Foram definidos pelos investigadores de antemão os estudos que seriam examinados e quais informações dos estudos selecionados seriam utilizados na revisão. Para auxi-

liar no processo de seleção das publicações, foi utilizado o *software* RAYYAN ([https://rayyan.qcri.org/users/sign\\_in](https://rayyan.qcri.org/users/sign_in)), após a exclusão dos duplicados, abrangendo informações sobre: autores; data de publicação; título; país em que cada estudo foi realizado; tamanho da amostra; participante; idade; avaliação de qualidade e risco de viés; exposição; desfecho; métodos de avaliação; resultados; pontos fortes e limitações relatadas; e principais conclusões pelos autores.

Estudos não randomizados, incluindo casos-controle, transversais e estudos de coorte, podem ser difíceis de implementar e conduzir. A avaliação da qualidade de tais estudos é essencial para uma compreensão adequada dos estudos não randomizados. A *Newcastle-Ottawa Scale* (NOS) é uma colaboração contínua entre as universidades de Newcastle, Austrália e Ottawa, Canadá, de acordo com a recomendação da *Cochrane Collaboration Group*.

O perfil dos estudos e suas características serão apresentados a seguir em tabelas e gráficos como o de Forest Plot e de Funnel Plot, de maneira a permitir a comparação dos parâmetros e pressupostos selecionados. Para esta comparação, os estudos foram agrupados conforme os desfechos, subgrupos e continentes. Foram observados os parâmetros e pressupostos que influenciaram mais fortemente os resultados.

### ***3.2 Estadísticas descritivas***

#### ***Extração dos dados, avaliação de qualidade e risco de viés***

Pesquisas não randomizadas, como estudos de caso-controle, transversais e de coorte, podem ser desafiadoras para implementar e conduzir. A análise da qualidade desses estudos é crucial para uma compreensão apropriada das pesquisas não randomizadas. A *Newcastle-Ottawa Scale* (NOS) examina o potencial bias na seleção, comparabili-

dade e resultado. A pontuação geral varia de 0 a 10 para estudos transversais e de 0 a 9 para estudos de caso-controle e coorte. Pontuações  $\leq 4$  foram identificados como alto risco de viés, pontuações de 5 a 6 como risco moderado de viés e pontuações  $\geq 7$  indicaram um baixo risco de viés.

### ***Análise estatística***

Iniciou-se a metanálise, utilizando o *software* livre R com RStudio versão 4.2.1 e última atualização em 23 de junho de 2022. Os pacotes utilizados foram os do pacote “meta”, sendo eles: *metaprop*, *metabin* e *metamean*. Para o *metaprop*, o modelo aplicado foi o modelo aleatório utilizando o inverso da variância e transformação arco seno duplo de Freeman-Tukey.

Para o *metabin*, o modelo aplicado foi o de modelo aleatório utilizando estimativas de efeitos comuns e aleatórios para metanálise com dados de resultados binários para razão de chances (*odds ratio* – OR). O viés de publicação foi medido quando pelo menos dez estudos investigaram o mesmo resultado examinando gráficos de funil e o teste de Egger para assimetria de gráfico de funil.

## **4 Resultados**

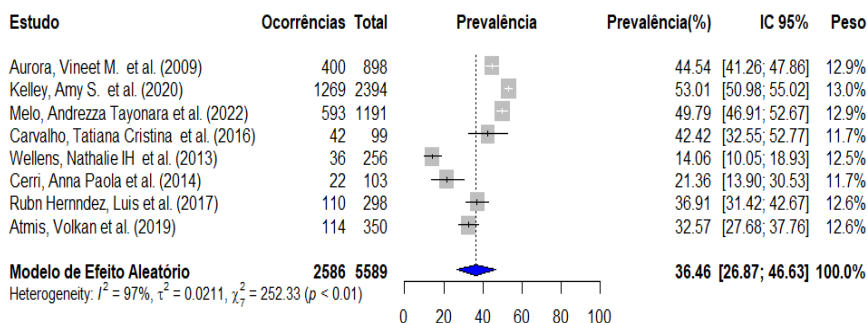
Foram identificados 3.220 registros por meio de banco de dados e busca manual. Destes, 3.140 foram excluídos com base em dados duplicados, título e resumo; 80 foram totalmente avaliados quanto à elegibilidade; e 63 foram excluídos. Finalmente, 17 estudos foram incluídos, sendo 8 na análise qualitativa e 9 estudos forneceram dados para serem incluídos na metanálise. Observa-se na figura 13, o fluxograma do método *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analysis (PRISMA, 2020)*, utilizado para ilustrar a seleção dos artigos desta revisão sistemática.

Depois de selecionados, 17 artigos atenderam os critérios de inclusão para esta revisão sistemática e foram publicados entre 2009 e 2022 – um nos anos de 2009, 2012, 2013, 2016, 2017, 2018 e 2022; três em 2014 e 2019; quatro em 2020. No que se refere idioma, oito publicações foram em português, uma em espanhol, uma em italiano, uma em holandês, uma em belga, uma em turco, uma em português de Portugal e duas em inglês, mas todos os artigos tinham texto completo em inglês. Segundo o país de publicação, verificou-se que na América do Norte foram realizados dois estudos; na Europa, cinco; na Ásia um; e na América do Sul, oito.

#### 4.1 Resultados econométricos

Para sarcopenia e algum tipo de declínio funcional em pacientes idosos hospitalizados, institucionalizados ou não hospitalizados, porém sedentários, foi verificada a prevalência geral de 36,46% (IC 95%: 26,87-46,63%), conforme Figura 1.

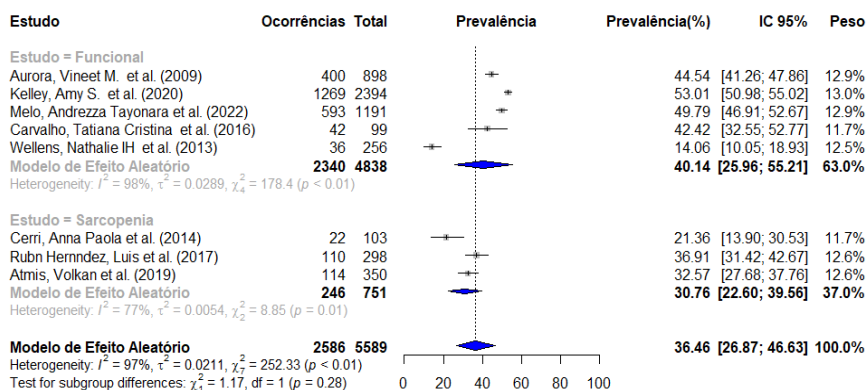
Figura 1: Gráfico de floresta de percentual de sarcopênicos e de declínio funcional em pacientes idosos



Fonte: elaborada pelos autores.

Outra análise feita foi a verificação nos subgrupos de sarcopenia e declínio funcional separadamente. Assim, a prevalência para sarcopenia foi de 30,76% (IC 95%: 22,60-39,56%) e para declínio funcional foi de 40,14% (IC 95%: 25,96-55,21%), conforme podemos constatar no gráfico de floresta da Figura 2.

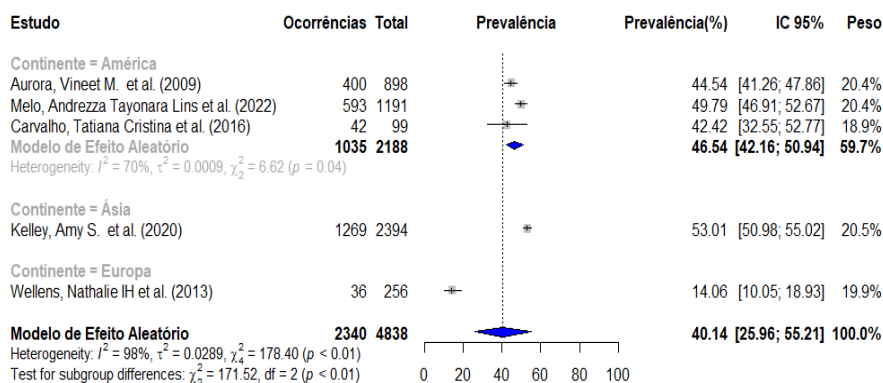
Figura 2: Gráfico de floresta de percentual de sarcopênicos e de declínio funcional em pacientes idosos de oito estudos por subgrupos



Fonte: elaborada pelos autores.

Analisando a prevalência dos estudos por subgrupo de continente, foi verificado um percentual bem diferente entre o continente da América, com 46,54 (IC 95%: 42,16-50,94%), Ásia, com 42,79% (IC95%: 23,77-62,99%), e Europa, com 23,58% (IC 95%: 11,67-38,07%). O teste para diferença dos subgrupos foi significativa ( $p=0,01$ ). Tal diferença pode estar relacionada ao fato de que os estudos relacionados na Europa são predominantemente de sarcopenia e a prevalência para sarcopenia é menor do que para declínio funcional, conforme observado na Figura 3.

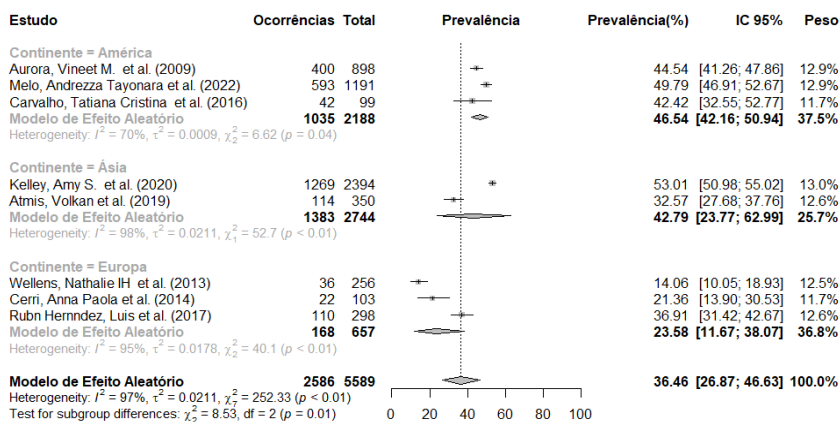
Figura 3: Gráfico de floresta de percentual de declínio funcional em pacientes idosos de oito estudos por subgrupo continente.



Fonte: elaborada pelos autores.

Analisando a prevalência separadamente, observamos que a Ásia apresenta uma prevalência em declínio funcional de 53,01% (IC95%: 50,98-55,02%), maior do que na América, que apresenta prevalência de 46,54% (IC 95%: 42,16-50,94%), e na Europa, que apresenta prevalência de 14,06% (IC 95%: 10,05-18,93%). O teste para diferença dos subgrupos foi significativa ( $p < 0,01$ ), conforme Figura 4.

Figura 4: Gráfico de floresta de percentual de sarcopênicos e de declínio funcional em pacientes idosos de oito estudos por subgrupo continente.

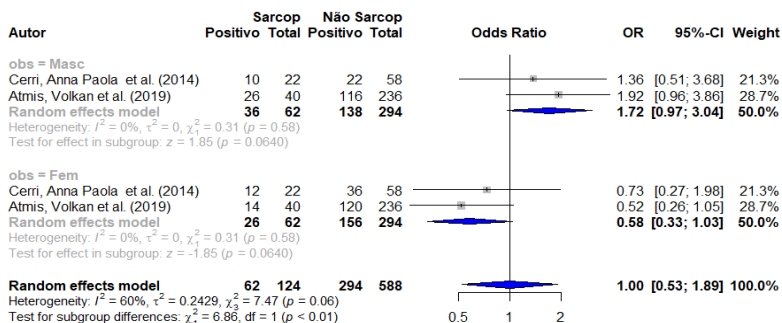


Fonte: elaborada pelos autores.

Com dois estudos resultantes da revisão sistemática que continham informações sobre média de internação para idosos hospitalizados e institucionalizados, foi realizada a metanálise para dados binários para verificar a associação entre sexo dos idosos e prevalência em sarcopenia.

Os resultados não confirmaram a hipótese de associação para o sexo masculino nem para o feminino. Para o sexo masculino o resultado da associação não foi significativo, tendo em vista um p-valor maior que o nível de significância 5%, acarretando a não rejeição da hipótese nula de que não há associação (OR = 1,72; IC 95%: 0,97-3,04;  $p=0,0640$ ). Para o sexo feminino o resultado da associação também não foi significativo, tendo em vista um p-valor maior que 5% (OR = 0,58; IC 95%: 0,33-1,03), conforme Figura 5.

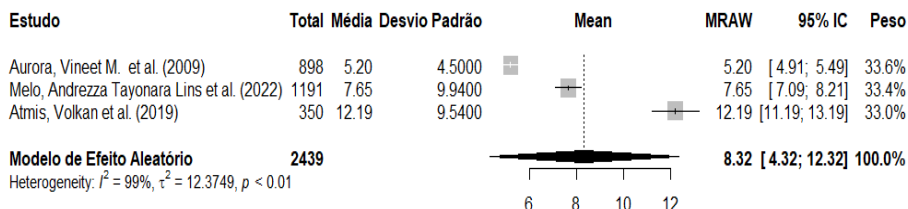
Figura 5: Gráfico de Floresta para sexo associado a sarcopenia



Fonte: elaborada pelos autores.

Em três estudos foi possível extrair a informação de tempo médio de internação e seu respectivo padrão respectivo. Para estes foi realizada uma metanálise para média geral de pesquisas relatando uma única média com utilização do método de variância inversa para agrupamento. O resultado da média de internação para idosos hospitalizados e institucionalizados foi de 8,32 dias de internação (8,32; IC 95%: 4,32-12,32), conforme Figura 6.

Figura 6: Gráfico de Floresta da média de internação de idosos hospitalizados e institucionalizados

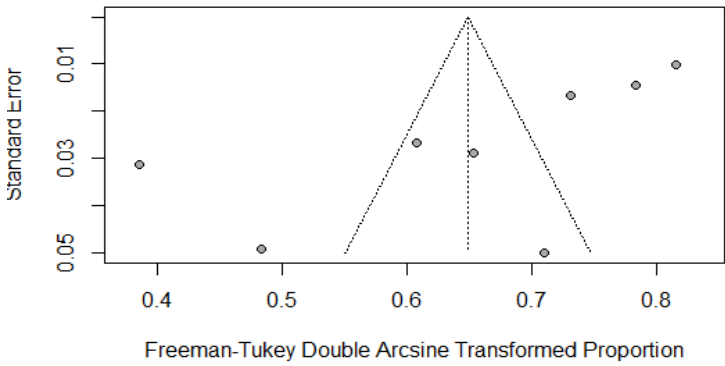


Fonte: elaborada pelos autores.

O gráfico do funil, como podemos ver na Figura 7, não nos permite constatar uma simetria e fazer a verificação de

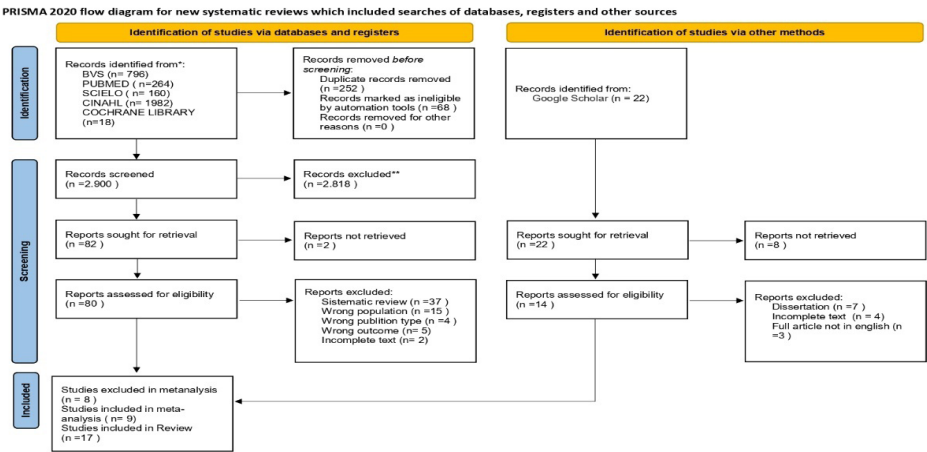
viés de publicação, uma vez que o número de estudos é reduzido.

Figura 7: Gráfico do funil dos oito estudos para prevalência e declínio funcional



Fonte: elaborada pelos autores.

Figura 8: Fluxograma do processo de seleção dos estudos incluídos.



Fonte: elaborada pelos autores.

Tabela1: Risco de Viés Escala de Newcastle-Ottawa (NOS)

Referência	Seleção			Comparabilidade		Desfecho		
	Representatividade da coorte	Seleção da coorte não exposta	Determinação da exposição	Desfecho de interesse não estava presente no início do estudo	Comparabilidade da coorte baseada no desenho do estudo ou análise	Determinação do desfecho	Seguimento suficiente para a ocorrência dos desfechos	Adequação de acompanhamento das coortes
1) Vineet <i>et al.</i> (2009)	0	1	0	1	1	1	1	0
2) Kelley <i>et al.</i> (2012)	0	0	0	1	1	0	1	1
3) Melo <i>et al.</i> (2022)	1	1	1	1	1	1	1	1
4) Carvalho <i>et al.</i> (2018)	0	1	1	1	1	1	1	1
5) Cerri <i>et al.</i> (2014)	0	1	0	1	1	1	0	0
6) Hernández-Luis <i>et al.</i> (2017)	0	1	0	1	1	1	0	0
7) Dronkelaar <i>et al.</i> (2019)	1	1	0	1	1	1	1	0
8) Wellens <i>et al.</i> (2013)	0	1	0	1	1	1	1	0
9) Atmis <i>et al.</i> (2019)	0	1	1	1	1	1	1	0

Fonte: elaborada pelos autores.

## 5 Conclusão

Nesta revisão sistemática com metanálise, identificou-se que alterações na capacidade funcional do idoso estão intimamente ligadas a: sarcopenia, fragilidade, incapacidades,

desnutrição, processo de envelhecimento e hospitalização. Além disso, seu declínio fica evidente durante e após o período de internação.

Já quando observamos a capacidade funcional no paciente geriátrico, o estudo mostra que 53,3% possuíam dependência leve, 43,5% moderada e 3,3% grave, sendo observado em outro estudo que os idosos que apresentam declínio na CF procuram com mais frequência os serviços de saúde e têm mais chances de hospitalizações repetidas e com tempo mais prolongado, gerando, assim, diminuição da sua funcionalidade.

Diante dos dados apresentados no trabalho, infere-se que no presente estudo a hospitalização tem influência direta no declínio da capacidade funcional, especialmente quando se trata de paciente idoso, e quanto maior o período em que ele se mantém hospitalizado, maior e mais acentuado é esse declínio. À medida que esse idoso sofre com o declínio da CF outros fatores (como DCNT, fragilidade, idade avançada, sexo, sarcopenia e diminuição da qualidade de vida), estes devem ser levados em consideração para o agravamento do quadro e uma possível evolução para óbito.

Ciente das particularidades dos pacientes geriátricos, a equipe multidisciplinar tem que atuar voltada a combater ou diminuir o declínio da CF, quando eles estão hospitalizados.

O estudo contribui diretamente para a prática assistencial gerontológica, com estudos que abordam a ocorrência de fatores variados de agravos nos idosos durante a hospitalização, apresentando panorama científico com as evidências atualizadas nas áreas da Enfermagem, Fisioterapia e

Medicina e no cuidado para a prevenção do risco de declínio da CF em idosos hospitalizado.

As limitações do trabalho foram frutos do delineamento observacional dos estudos selecionados, a ausência de um grupo controle, a falta de dados referente aos dias em que os idosos ficaram hospitalizados, suas condições físicas na admissão e na alta.

Por fim, a funcionalidade no período de internação necessita de maior aprofundamento. Esses resultados podem ser úteis para os profissionais que procuram uma ferramenta de triagem e fatores de risco para identificar idosos hospitalizados com maior risco de declínio ou perda da capacidade funcional. Os resultados preliminares obtidos neste estudo parecem promissores, e a estratégia de disseminação dessa iniciativa na rede hospitalar deve ser considerada no planejamento das políticas de saúde pública dessa área, pois irão nortear os profissionais de saúde e os gestores.

## Referências

CENDRON, Giovana *et al.* Estado nutricional e capacidade funcional em idosos hospitalizados. **Revista da Graduação**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2016.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO (CODEPLAN). **Projeções populacionais** para as Regiões Administrativas do Distrito Federal 2020-2030. Resultados e Dados (maio de 2022). **CODEPLAN**, 2022.

CUNHA, Fabiana Carla Matos da *et al.* Fatores que predisõem ao declínio funcional em idosos hospitalizados. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 12, p. 475-487, 2009.

DOODY, P. *et al.* Frailty Levels In Geriatric Hospital paTients (FLIGHT)-the prevalence of frailty among geriatric populations within hospital ward settings: a systematic review protocol. **BMJ Open**, v. 9, n. 8, e030147, 2019.

FUHRMANN, Ana Cláudia *et al.* Association between the functional capacity of dependant elderly people and the burden of family caregivers. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, v. 36, n. 1, p. 14-20, 2015.

GAVASSO, William César; BELTRAME, Vilma. Capacidade funcional e morbidades referidas: uma análise comparativa em idosos. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 20, n. 3, p. 398-408, 2017.

GUERRA, Zaqueline Fernandes *et al.* Avaliação da capacidade funcional pós acidente vascular cerebral (AVC). **Rev. Bras. Ciênc. Med. Saúde**, v. 5, n. 5, p. 1-5, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017. **Agência IBGE**. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>. Acesso em: 20 jun. 2023.

KATZ, S. *et al.* Studies of illness in the aged – The index of ADL: a standardized measure of biological and psychosocial functions. **JAMA**, v. 185, n. 12, p. 914-9, 1963.

KNOPP, Paul; MILES, Amy; WEBB, Thomas E.; MCLOUGHLIN, Benjamin C.; MANNAN, Imran; RAJA, Nadia; WAN, Bettina; DAVIS, Daniel. Presenting features of COVID-19 in older people: relationships with frailty, inflammation and mortality. **medRxiv**, 2020. Disponível em: MedRxiv. Acesso em: 4 mar. 2025.

LENARDT, Maria Helena *et al.* Handgrip strength and physical activity in frail elderly. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 86-92, 2016.

LINI, Ezequiel Vitorio *et al.* Fatores associados à dependência para atividades instrumentais da vida diária em idosos: estudo caso-controle. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 11, p. 4623-4630, 2020.

LORES, L. P. O. O envelhecimento da população brasileira. **Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos (REDECA)**, v. 2, n. 1, p. 86-100, 2015.

LOYD, C. *et al.* Prevalence of Hospital-Associated Disability in Older Adults: A Meta-analysis. **Journal of the American Medical Directors Association**, v. 21, n. 4, p. 455-461.e5, 2020.

MARTINEZ, B. P. *et al.* Viability of gait speed test in hospitalized elderly patients. **J Bras. Pneumol.**, v. 42, n. 3, p. 196-202, 2016.

MENEZES, Carolline; OLIVEIRA, Valéria Rodrigues Costa de; MENEZES, Ruth Losada de. Repercussões da hospitalização na capacidade funcional de idosos. **Revista Movimenta**, v. 3, n. 2, 2010.

NUNES, Bruno Pereira *et al.* Hospitalização em idosos: associação com multimorbidade, atenção básica e plano de saúde. **Revista de Saúde Pública**, v. 51, 2017.

REIS, Cristiano Sathler dos; NORONHA, Kenya; WAJNMAN, Simone. Envelhecimento populacional e gastos com internação do SUS: uma análise realizada para o Brasil entre 2000 e 2010. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 33, p. 591-612, 2016.

RIBERTO, Marcelo *et al.* Reprodutibilidade da versão brasileira da Medida de Independência Funcional. **Acta fisiátrica**, v. 8, n. 1, p. 45-52, 2001.

ROSA, Tereza Etsuko da Costa *et al.* Fatores determinantes da capacidade funcional entre idosos. **Revista de Saúde Pública**, v. 37, p. 40-48, 2003.

SALMASO, Franciany Viana *et al.* Análise de idosos ambulatoriais quanto ao estado nutricional, sarcopenia, função renal e densidade óssea. **Arquivos Brasileiros de Endocrinologia & Metabologia**, v. 58, n. 3, p. 226-231, 2014.

VALER, Daiany Borghetti *et al.* O significado de envelhecimento saudável para pessoas idosas vinculadas a grupos educativos. **Revista brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 18, p. 809-819, 2015.

# Capítulo 7

---

## **Desenvolvimento regional de políticas públicas: elasticidades de preços da produção de uva e manga e projetos públicos de irrigação Mandacarú e Nilo Coelho pela Codevasf**

*Leonardo de Frias Barbosa<sup>26</sup>  
Carlos Enrique Carrasco-Gutierrez<sup>27</sup>*

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre as quantidades produzidas e dos preços das frutas uva e manga dos Projetos Públicos de Irrigação Mandacarú e Nilo Coelho desenvolvidas pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). Em particular, concentramos os para estimar a elasticidade preço da oferta da uva e manga. Para chegar a esse resultado, foram utilizados o método de regressão linear e os dados do tipo pooled no período de 2012 até 2021. Os resultados mostram que as variáveis preço e área colhida afetam significativamente o volume bruto da produção tanto para a uva como para a manga. A estimativa das elasticidades de preço da produção para a uva e a manga foi de 0,96 e 0,733, respectivamente, mostrando-se inelásticos. Esse resultado indica que, se o preço ofertado da uva aumenta em 1%, a sua oferta também aumenta em 0,96%; por outro lado, se o preço da manga aumenta em 1%, a sua oferta aumenta em 0,73%.

---

<sup>26</sup> Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Católica de Brasília (UCB). E-mail: leonardofrias@gmail.com.

<sup>27</sup> Programas de Pós-Graduação em Economia e Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília (UCB). E-mail: carlosenrique@p.ucb.br.

Palavras-chave: Desenvolvimento; PIB; Codevasf; Impacto; uva; manga; elasticidade.

## **1 Introdução**

Quais as ações reais para que se obtenha um desenvolvimento econômico sustentável, sob todos os pontos de vista? Fundamentos que farão com que esse crescimento econômico regional se consolide e se torne um desenvolvimento econômico de uma nação. Esses fundamentos são: a economia; o ambiente; o bem-estar econômico, ambiental e social; a geração de renda e emprego. E, para consolidar todos esses fundamentos, deve-se envolver o fundamento básico, para desenvolvimento de qualquer pilar, que é o preparo de uma nação, reunida na educação.

Os fatores que contribuem no desenvolvimento de um país é um tema atual e de interesse na agenda dos pesquisadores. Cidades mais desenvolvidas permitirão aos cidadãos maiores oportunidades do acesso à educação, à saúde e à renda. Uma linha de interesse neste estudo é a agricultura no Brasil a ser desenvolvida para dar um salto de produtividade necessária no desenvolvimento local. Políticas públicas direcionadas para esse fim são essenciais para que isso possa ocorrer. Nesse sentido, é necessário que o aperfeiçoamento de infraestrutura por meio de suas políticas públicas específicas esteja alinhado às políticas públicas de promoção da agricultura irrigada visando atingir metas de desenvolvimento rural sustentável em curto, médio e longo prazos.

No Brasil existem polos de desenvolvimento pontuais e isolados em algumas regiões geográficas, mas sem inteligência gerencial, que, neste caso, é dimensionada quando os recursos da Administração Pública são utilizados com eficiência. Quando existem excessos de investimentos isolados em uma determinada área (saúde, tecnologia, infraestrutura)

ou região, caso não ocorra ligação planejamento e correlação, esse investimento tem a tendência a ser desperdiçado.

Há a carência de uma inteligência gerencial para que uma área auxilie a outra, fazendo com que ocorra desenvolvimento econômico com bases sólidas, para ser o alicerce para desencadear um ciclo virtuoso de crescimento. Existem exemplos de desenvolvimento fora do padrão, exemplos brasileiros que se destacam em todo o mundo, enquanto a maioria dos projetos é mediana e não alcança o objetivo social para o qual foi criada. E o pior: torna-se um problema social econômico, como é o caso dos órgãos públicos com um custo alto de manutenção e que não retornam à sociedade os benefícios esperados.

Ao observar a Administração Pública, verificamos a existência de soluções, em todos os níveis, porém estas não são efetivas e não têm aplicabilidade quando observados em uma egrégora estadista, ou seja, com uma perspectiva maior ao se falar de planejamento governamental, visão de um planejamento para uma nação. Isso ocorre muitas vezes por falta de troca de informações dentro do próprio governo federal, estadual e municipal. Diante disso, é necessário utilizar o planejamento como forma de concatenar o uso inteligente de todas as soluções e recursos existentes, como governo federal, estadual, municipal e até mesmo a iniciativa privada. O inventário dos projetos, planos e planejamentos iniciados deverá ser organizado de forma a criar um plano diretor das cidades para direcionar o crescimento e as ações em cidades convergindo para um planejamento nacional.

Por que falar em família quando se fala em economia? As famílias são a gênese da economia, é onde aparecem as primeiras necessidades, desde as básicas até as complexas, da sobrevivência à sustentabilidade econômica, que se consolidam com os filhos, para desenvolvê-los e para que eles desenvolvam a sociedade, fazendo-os cidadãos melhores. A

família consolidada torna essas pessoas úteis à sociedade e empreendedoras para a economia. Tudo isso para ter atenção às atividades econômicas do ponto de vista familiar, surgindo a necessidade do investimento em atividades empreendedoras, para fazer com que as famílias desenvolvam atividades para garantir sua sustentabilidade econômica e tornar o desenvolvimento consolidado.

A mudança cultural, com foco no empreendedorismo, é essencial para desenvolver a visão profissional consolidada, ou seja, atender as demandas de mercado. O foco passa a ser atividades econômicas aproveitando a cultura natural, incorporando a padronização e agregando valor, tornando tudo isso uma demandada de mercado. Com a aceitabilidade e as demandas de mercado, há crescimento da produção, e a produção pequena torna-se uma produção em escala, quando favorecida a organização dos produtores para ter mais expressividade na economia nacional e mundial.

Outro fundamento para o desenvolvimento econômico é a utilização dos recursos naturais de maneira sustentável, do ponto de vista ambiental, para manter essa riqueza de recursos naturais e dar continuidade a esse processo mantendo os recursos para gerações futuras. O chefe de família irá cortar uma árvore para alimentar sua família. É importante enfatizar a ideia empreendedora de mercado para gerar riqueza, para que as famílias que vivem em contato com recursos naturais não utilizem seus recursos para sua sobrevivência.

São de conhecimento notório as riquezas do Brasil, como a quantidade de minérios, recursos naturais e água existente, o clima perfeito e o solo maravilhoso, mas não existe a utilização desses recursos com inteligência gerencial, para fazer com que sejam divididos de forma equânime, o que faz com que o Brasil se mantenha um país desigual na distribuição de renda.

O Brasil é, por natureza, origem e cultura, um país que tem por objetivo atingir a segurança alimentar, a princípio nacional, depois do mundo. Porém tem “um problema”, que é o clima semiárido – entre aspas, porque citamos a melhor terra em qualidade e em quantidade para produção agropecuária do mundo com a utilização da agricultura irrigada. Existem tecnologias disponíveis no mundo que podem ser internalizadas através de cooperações técnicas que geram energia suficiente para manter todos os perímetros irrigados e proporcionar uma renda excedente sem ser preciso um real sequer do Orçamento Geral da União, apenas fazendo concessões e regulação das normas e procedimentos para utilização dessas tecnologias.

Esses parceiros da cooperação tomarão conta da parte de operação, manutenção, utilização de tecnologias, e a União ficará com a renda para o reinvestimento em projetos equivalentes e empreendedores para a geração de renda, tanto da agricultura familiar quanto de arranjos produtivos locais e projetos voltados à elevação do bem-estar da população brasileira.

Manter a saúde econômica da população local é essencial, pois, sem alternativas, muitos não hesitariam em cortar árvores ou caçar animais para alimentar suas famílias. Isso pode gerar problemas sociais, de segurança pública e de saúde, como a mortalidade e a prostituição infantil. Com planejamento e inteligência gerencial, é possível transformar o desenvolvimento econômico regional em base para o crescimento sustentável de uma grande nação.

O objetivo deste trabalho é verificar como as variáveis *preço* e *área colhida* afetam significativamente o volume bruto da produção para a uva e a manga, além de buscar a estimativa das elasticidades de preço da produção para essas frutas.

## 2 Revisão de literatura

Em relação à coleta dos dados secundários, consultamos o site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e sistematizamos os dados fornecidos referentes aos cultivos que estão sendo estudados nessa pesquisa e indicadores sociais, como taxa de analfabetismo e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Recorreremos, também, aos dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e ao Indicador Social de Desenvolvimento dos Municípios (ISDM) para estabelecermos uma relação entre usos do território e as condições de qualidade de vida. Na análise, observamos que existe um descompasso em relação às áreas de produção e acumulação de riqueza e aos indicadores de qualidade de vida: de modo geral, as áreas produtoras de frutas apresentam baixos indicadores sociais.

No que diz respeito à internacionalização da produção, usamos a variável *exportação*, disponível no Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet (ALICEWEB), disponibilizado pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), órgão vinculado ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Lemos, Fernandes e Brandt (1984) analisaram as elasticidades parciais de produção e os valores das produtividades marginais e médias para os fatores terra, capital e trabalho para os estados brasileiros. Curi (1997) fez uma análise da eficiência alocativa dos fatores de produção da agropecuária mineira, evidenciando que os mineiros usam os fatores de produção menos onerosos ao processo produtivo.

Oliveira e Marques (2002) estimaram essa função para o estado do Mato Grosso, enquanto Alves (2002) fez um estudo para o do Paraná, determinando os valores dos coeficientes das elasticidades de produção e os valores dos produtos marginais da terra, trabalho, investimento e capital.

Dias e Oliveira (2004), entre outros de seus objetivos, fizeram uma análise da eficiência alocativa dos fatores de produção utilizados pela agropecuária goiana, usando uma função de produção Cobb-Douglas, e evidenciaram que a variável *investimento e financiamento* foi a que apresentou maior sensibilidade, indicando que qualquer incentivo em aumentar o financiamento resulta numa variação crescente da produção para o estado de Goiás.

Para Dufumier (2007), os projetos de desenvolvimento agrícolas têm como finalidade atender os objetivos formulados em nome do interesse geral, por meio de políticas de desenvolvimento econômico e social. Destinam-se a pôr em ação projetos que permitam favorecer a implantação de novos sistemas de produção, conforme os objetivos econômicos e sociais, como, por exemplo: segurança alimentar, geração de riquezas, aumento e distribuição de renda, criação de empregos, criação de matéria-prima para as indústrias, entre outros. É necessário que os produtores tenham acesso aos meios de produção adequados, em quantidades suficientes e nos momentos certos. Outros componentes importantes para os projetos de desenvolvimento agrícola são a construção de instalações e a implantação de infraestruturas de interesse coletivo. O mesmo autor afirma que a diversificação do cultivo é um ponto importante para os projetos de desenvolvimento local, possibilitando aos agricultores obterem rendas auxiliares na propriedade com um ciclo de retorno mais frequente por meio de produções mais constantes. A diversificação também pode ser uma forte aliada aos preços de mercados e instabilidades do tempo.

Haas (2008) corrobora com o citado autor, quando destaca nos resultados de sua pesquisa que a diversificação da produção é propulsora de possibilidades de comercialização, do resgate do cultivo de produtos tradicionais, da produção para abastecimento da família, da ampliação da

renda e possibilidade de investimentos na produção, na qualidade de vida da família, e que essa diversificação da produção diminui os riscos econômicos, oferecendo mais segurança contra intempéries e desigualdades nas colheitas.

Em uma citação, Furtuoso (1998) aponta que as atividades do agronegócio apresentam um dos maiores índices de encadeamento para frente e para trás e os melhores canais para a transmissão dos efeitos dessas ligações na estrutura da economia brasileira, indicando ser esse conjunto de atividades especialmente importante para receber estímulos que visem ao crescimento sustentado da economia.

O desempenho futuro da agroindústria brasileira está relacionado com a criação de novas alternativas de apoio à produção, de forma a manter a atividade em níveis desejados, com possibilidades de ampliação via modernização das estruturas produtivas.

Teixeira (1995), afirma que a formação dos recursos de capital, em todas as economias, ocorre a partir do aumento da produção obtida a custos médios continuamente mais baixos. Isso ocorre com o aumento da produtividade dos recursos de produção, dado o uso de melhores técnicas desenvolvidas pelas instituições de pesquisas. Informações sobre a eficiência dos setores são fundamentais para orientar o planejamento e a formulação de políticas, de modo a reduzir a polarização existente no desenvolvimento do estado, buscando a otimização das atividades primárias.

### **3 Projeto Codevasf**

#### ***3.1 A Codevasf***

A Codevasf é uma Empresa Pública criada em 1974, sucessora da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) (1948) e da Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) (1967), voltada à implementação de políticas

públicas para o desenvolvimento regional sustentável. É o principal agente executor do Governo Federal, empregando recursos oriundos das fontes orçamentárias regulares e de emendas parlamentares.

A Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) foi criada em 1948, durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, com o objetivo de realizar estudos e projetos de desenvolvimento na região do vale do Rio São Francisco. Teve um papel importante na construção de barragens e canais de irrigação, bem como na promoção do desenvolvimento econômico da região.

Em 1967, a CVSF foi transformada na Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), que passou a ter um papel mais amplo no desenvolvimento regional, abrangendo não apenas a irrigação, mas também a infraestrutura hídrica, o saneamento básico e outras áreas. Durante a sua existência, a SUVALE promoveu a implantação de diversos projetos de irrigação e obras de infraestrutura, contribuindo para o desenvolvimento da região.

A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) foi criada em 1974, durante o governo do presidente Ernesto Geisel, como sucessora da CVSF e da SUVALE. Tem como objetivo principal promover o desenvolvimento regional por meio da implantação de projetos de irrigação, infraestrutura hídrica, saneamento básico, entre outras ações, nas regiões do São Francisco e do Parnaíba.

A origem da Codevasf, portanto, está relacionada à necessidade de integrar as ações de desenvolvimento regional na região dos Vales do São Francisco e Parnaíba, ampliando a atuação da CVSF e da SUVALE e promovendo uma gestão mais eficiente e integrada dos recursos hídricos e do desenvolvimento econômico e social da região. Desde

então, a Codevasf tem sido responsável pela implantação de diversos projetos de grande porte, que contribuem para o desenvolvimento sustentável da região e a melhoria das condições de vida das populações locais.

Devido a essa atuação exitosa, a Codevasf teve sua área ampliada para todo o Nordeste, Amapá, Tocantins, Goiás e parte dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso e Pará, perfazendo quase 40% de todo o território nacional.

A partir da segunda metade da década de 1960, a concentração de investimentos federais no vale do rio São Francisco, para criação de infraestrutura de irrigação e geração de energia elétrica, provocou novos investimentos voltados para o fortalecimento da infraestrutura socioeconômica. A partir da construção de vários Projetos Públicos de Irrigação (PPIs) pela Codevasf, a região passou a apresentar com os impactos da agricultura irrigada na produção de alimentos, na criação de empregos e no aumento da renda regional. Nas décadas de 1980 e 1990, houve maior liderança do setor privado, por meio da organização dos empresários, motivados pela necessidade de competição nos mercados nacionais e internacionais, que passaram a pressionar o governo pela ampliação da infraestrutura.

A área de atuação da Codevasf no Território Brasileiro atua em 15 Estados da Federação, além do Distrito Federal, e em 2.675 municípios brasileiros. Tem como missão desenvolver bacias hidrográficas de forma integrada e sustentável, contribuindo para a redução das desigualdades regionais.

As realizações pioneiras e os trabalhos persistentes da Codevasf, ao longo dos tempos, aliados às ações de instituições públicas e privadas, resultaram numa expressiva melhoria dos indicadores socioeconômicos do vale do rio

São Francisco, que dispõe, atualmente, de poderosos aparatos de energia e transporte.

### **3.2 Projetos públicos de irrigação**

Os projetos públicos de irrigação no semiárido brasileiro remontam à década de 1950, em um contexto de necessidade de desenvolvimento do setor agrícola. Na época, o país ainda enfrentava desafios na produção de alimentos e na modernização do campo.

Nesse sentido, o governo brasileiro criou diversas iniciativas de incentivo à irrigação. Entre elas, um artigo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1946 previa:

Art. 29. O Governo Federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias.

Assim, o governo criou uma autarquia denominada de Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1949, com o objetivo de coordenar as iniciativas necessárias para desenvolver a bacia do rio São Francisco, ampliando sua produtividade agrícola, diminuindo o êxodo humano da região e garantindo a segurança alimentar da população.

A CVSF existiu até o ano de 1967, quando o Ato das Disposições Transitórias previu o fim dos recursos compulsórios de aplicação na região. Foi, então, sucedida por outra autarquia a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), que até 1974 continuou atuando na bacia do rio São Francisco, com o foco no desenvolvimento regional da região.

Em 1974, A SUVALE dá lugar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco (Codevasf). A Codevasf é uma empresa pública federal que atua no desenvolvimento regional, por meio da implantação de projetos de irrigação, infraestrutura hídrica, saneamento básico, entre outras ações. Sua atuação se concentra nas regiões do São Francisco e do Parnaíba, abrangendo diversos estados brasileiros, como Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, Goiás, entre outros.

Os projetos públicos de irrigação da Codevasf são reconhecidos como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social, contribuindo para a geração de emprego e renda no campo, além de promover a melhoria das condições de vida das populações locais. Esses projetos têm como objetivo principal a promoção do uso racional da água, por meio da utilização de técnicas modernas de irrigação, visando aumentar a produção agrícola e a produtividade das áreas irrigadas.

Hoje esses projetos são responsáveis por verdadeiros polos de produção de frutas que atendem o mercado interno e externo com excelência, como é o caso do polo Petrolina-Juazeiro, que possui nove projetos em operação e é responsável por mais de 90% das uvas de mesa e cerca de 82% das mangas exportadas pelo Brasil.

Além disso, a Codevasf também atua em outras áreas, como a infraestrutura hídrica, o saneamento básico e a revitalização de bacias hidrográficas. Sua atuação tem um impacto significativo no desenvolvimento regional, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para a melhoria da qualidade de vida das populações do semiárido brasileiro.

Em resumo, os projetos públicos de irrigação surgiram no Brasil com o objetivo de ampliar a produção agrícola e

promover o desenvolvimento regional. A Codevasf é uma das principais empresas responsáveis por essa atuação, promovendo o uso racional da água e contribuindo para a melhoria das condições de vida das populações do semiárido brasileiro.

A irrigação é uma técnica agrícola que consiste na aplicação artificial de água nas plantas, através de métodos que melhor se adaptem ao solo e à cultura. O objetivo é proporcionar umidade adequada ao desenvolvimento normal das plantas, suprimindo a falta, a insuficiência ou a má distribuição das chuvas, com o propósito de incrementar a produção sem o inconveniente de provocar a erosão ou o acúmulo de sais no solo, ou seja, minimizando impactos ambientais adversos.

Os projetos públicos de irrigação traduzem a história da Codevasf. A partir da segunda metade da década de 1960, a concentração de investimentos federais no vale do rio São Francisco, para criação de infraestrutura de irrigação e geração de energia elétrica, provocou novos investimentos voltados para o fortalecimento da infraestrutura socioeconômica.

Contribuiu para isso o desenvolvimento que a região passou a apresentar com os impactos da agricultura irrigada na produção de alimentos, na criação de empregos e no aumento da renda regional. Nas décadas de 1980 e 1990, houve maior liderança do setor privado, por meio da organização dos empresários, motivado pela necessidade de competição nos mercados nacionais e internacionais, que passaram a pressionar o governo pela ampliação da infraestrutura.

As realizações pioneiras e os trabalhos persistentes da Codevasf, ao longo dos tempos, aliados às ações de instituições públicas e privadas, resultaram numa expressiva melhoria dos indicadores socioeconômicos do Vale do São

Francisco, que dispõe, atualmente, de poderosos aparatos de energia e transporte.

São nove os polos de desenvolvimento no Vale do São Francisco. Excetuando-se os polos Brasília e Belo Horizonte, os demais resultaram, em grande parte, da concentração da irrigação e das demais ações da Codevasf.

### **3.3 Projetos de novas tecnologias de infraestrutura de irrigação por gotejamento**

O Brasil está entre os dez países com a maior área irrigada do mundo, segundo dados da Food and Agriculture Organization (2017). Os líderes mundiais são a China e a Índia, com cerca de 70 milhões de hectares (Mha) cada, seguidos dos EUA (26,7 Mha), do Paquistão (20,0 Mha) e do Irã (8,7 Mha). Entretanto, a irrigação no Brasil é considerada pequena, frente ao potencial estimado. Assim, a ampliação da agricultura irrigada no Brasil pode contribuir em muito para o aumento de produtividade, entretanto o estímulo dessa prática via políticas públicas deve ser pautado por um planejamento sólido que congregue diversos elementos produtivos, ambientais, sociais e econômicos, permitindo não só o aumento da produtividade como também o desenvolvimento territorial sustentável e gerador de renda para todas as parcelas de agricultores (Paolinelli; Dourado; Mantovani, 2021).

A tecnologia por gotejamento tem vantagens sobre a tecnologia tradicional por aspersão no sentido de aumentar a área de produção. Por exemplo, usando a mesma quantidade de água, para cada 30 hectares irrigadas pela tecnologia por aspersão, o uso da tecnologia israelense por gotejamento consegue 90 hectares irrigadas.

### **3.4 Breve história da tecnologia de infraestrutura de irrigação por gotejamento**

A irrigação é uma prática milenar que remonta à Antiguidade, com registros históricos datando de cerca de 6000 a.C. Em sua forma mais simples, a irrigação consiste na aplicação de água aos solos agrícolas para suprir as necessidades hídricas das plantas e, conseqüentemente, aumentar a produtividade.

No entanto, o método de irrigação evoluiu ao longo dos séculos, com a introdução de sistemas cada vez mais avançados para distribuir a água de forma mais eficiente. Entre as técnicas utilizadas estão a irrigação por sulcos, inundação, aspersão e gotejamento.

Os métodos por inundação e sulcos remontam os primórdios da agricultura. Já o sistema de aspersão convencional foi desenvolvido no início do século XX pelo engenheiro agrônomo americano Frank Zybach. Ele criou um sistema de aspersores que podia cobrir grandes áreas com água, permitindo que os agricultores irrigassem suas plantações com mais eficiência do que os métodos anteriores, como o sulco.

A técnica de irrigação por gotejamento, também conhecida como irrigação localizada, é considerada uma das formas mais eficientes e econômicas de irrigação moderna. Ela consiste em fornecer água diretamente nas raízes das plantas, por meio de um sistema de tubos com pequenos orifícios que permitem a liberação controlada da água.

O método de gotejamento foi desenvolvido na década de 1950, em Israel, pelo engenheiro Simcha Blass e seu colaborador, o agricultor Arie Yemini. Blass observou que as árvores cresciam mais rapidamente perto de tubulações furadas que vazavam água e desenvolveu um sistema para

permitir a liberação controlada de água diretamente na base das plantas.

Inicialmente, o método de gotejamento foi usado principalmente em áreas áridas e semiáridas, onde a escassez de água era um grande problema para a agricultura. No entanto, o método se mostrou eficiente em outras regiões, e desde então tem sido amplamente adotado em todo o mundo, especialmente em áreas com recursos hídricos limitados.

O gotejamento também é mais eficiente em termos de uso de energia, pois requer menos pressão para funcionar do que a aspersão convencional, o que significa que os sistemas de gotejamento são geralmente alimentados por bombas mais eficientes em termos energéticos.

Hoje, a irrigação por gotejamento é uma das técnicas mais populares e amplamente utilizadas na agricultura, sendo empregada em culturas diversas, como frutas, legumes, hortaliças e plantas ornamentais. O método permite uma economia significativa de água em relação a outros métodos de irrigação, além de reduzir a perda de nutrientes e a erosão do solo.

Em resumo, a evolução dos sistemas de irrigação desde o sulco até o gotejamento demonstra uma busca constante por maior eficiência e uso mais inteligente da água. À medida que a população mundial continua a crescer e a pressão sobre os recursos hídricos aumenta, a irrigação eficiente e sustentável se torna cada vez mais crucial para a produção agrícola e o bem-estar global.

## **4. Metodologia**

### ***4.1 Função de produção e a elasticidade de preço***

Representamos a função de produção da seguinte forma:

$$Y = f(x_1, x_2, \dots, x_n) \quad (1)$$

Em que:

$Y$  = quantidade produzida.

$x_1, x_2, \dots, x_n$  = fatores de produção.

Considerando que a função de produção é do tipo Cobb-Douglas, temos:

$$Y = A x_1^{\beta_1} x_2^{\beta_2} \dots x_n^{\beta_n} \quad (2)$$

Em que:

$$\beta_1 + \beta_2 + \dots + \beta_n = 1.$$

Podemos representar a função (2) em termos de logaritmo natural

$$\log(Y) = \log(A) + \beta_1 \log(x_1) + \beta_2 \log(x_2) + \dots + \beta_n \log(x_n) \quad (3)$$

Tomando a primeira diferença na equação (3), por meio do operador  $\Delta$ , em relação ao fator  $x_1$  e multiplicando por 100 resulta:

$$\Delta \log(Y) \times 100 = \beta_1 \Delta \log(x_1) \times 100 \quad (4)$$

Desta forma, a elasticidade parcial da função de produção em relação ao primeiro insumo  $x_1$  é:

$$\varepsilon_{Y, x_1} = \frac{\% \Delta Y}{\% \Delta x_1} \simeq \frac{\Delta \log(Y)}{\Delta \log(x_1)} = \beta_1 \quad (5)$$

Em geral, podemos definir a elasticidade parcial para o insumo  $i$  da seguinte forma:

$$\varepsilon_{Y, x_i} = \frac{\Delta \log(Y)}{\Delta \log(x_i)} = \beta_i \text{ para } i=1, 2, \dots, n \quad (6)$$

Em particular, a elasticidade da oferta em relação ao fator preço é calculada como a variação percentual na quantidade oferecida dividida pela variação percentual no preço.

Em outras palavras: Elasticidade da oferta-preço = (%  $\Delta$  na quantidade oferecida / %  $\Delta$  no preço)

A elasticidade de produção em relação aos insumos pode ser estimada a partir da equação 3 por meio da estimação do modelo de regressão linear:

$$\log(Y) = \beta_0 + \beta_1 \log(x_1) + \beta_2 \log(x_2) + \dots + \beta_n \log(x_n) + u \quad (7)$$

Em que:

$Y$  = produção total.

$n$  = número de fatores de produção.

$\beta_i$  = elasticidade parcial de produção em relação ao  $i$ -ésimo fator de produção.

$u$  = erro aleatório do modelo.

Assim, na função tipo Cobb-Douglas, a elasticidade de produção em relação a cada fator de produção é dada pelos coeficientes de regressão. Em outras palavras, a elasticidade parcial de produção  $\varepsilon_{Y, x_i}$  quantifica a variação percentual do volume de produção  $Y$ , relacionando com as variações percentuais na utilização dos insumos  $x_i$  para  $i=1, 2, \dots, n$ .

Se a elasticidade da oferta em relação ao fator preço for maior do que 1 ( $\varepsilon_{Y, p} > 1$ ), a oferta é considerada elástica, o que significa que uma mudança no preço resultará em uma mudança proporcionalmente maior na quantidade oferecida. Se a elasticidade da oferta for menor do que 1 ( $\varepsilon_{Y, p} < 1$ ), a oferta é considerada inelástica, o que significa que uma

mudança no preço resultará em uma mudança proporcionalmente menor na quantidade oferecida. Se a elasticidade da oferta for igual a 1 ( $\epsilon_{Y,p}=1$ ), a oferta é considerada unitária, o que significa que uma mudança no preço resultará em uma mudança proporcionalmente igual na quantidade oferecida.

A elasticidade da oferta é importante para os produtores, pois ajuda a determinar como a oferta de um produto mudará em resposta a uma mudança no preço. Com base na elasticidade da oferta, os produtores podem ajustar seus preços e estratégias de produção para maximizar seus lucros e evitar perdas.

## 4.2. Dados

Os dados utilizados neste trabalho correspondem à produção das frutas manga e uva. As variáveis consideradas são: o volume bruto de produção (VBPR) em reais (R\$), o preço médio por tonelada (PREÇOMÉDIO), em reais por tonelada (RS/ton.), a área colhida (ÁREACOLHIDA) em hectares, a área plantada (ÁREAPLANTADA) em hectares (ha) e a produtividade da produção (PRODUTIVIDADE) expressa em toneladas por hectares (ton./ha). Eles foram obtidos do site da Codevasf<sup>28</sup> e correspondem ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e da Área de Gestão dos Empreendimentos de Irrigação (AI). Especificamente quanto aos projetos públicos de irrigação de Nilo Coelho e Mandacaru, aquele tem uma produção de uva de cerca de 70%, enquanto este tem, na sua maioria, uma produção de manga de 62%, banana 12%, melão de 6%, cebola 6%, entre outros.

---

<sup>28</sup> Disponível em: <https://geoportal.codevasf.gov.br/portal/apps/storymaps/stories/cc04fde14e90417883284d7c7b76d6f8>.

### 4.3 Modelo empírico

Neste trabalho usaremos o modelo de regressão linear para estimar as elasticidades da produção. O seguinte modelo será estimado:

$$\log(VBPR_i) = \log(A) + \beta_1 \log(PREÇOMEDIO_i) + \beta_2 \log(ÁREACOLHIDA_i) + \beta_3 \log(ÁREAPLANTADA_i) + \beta_4 \log(PRODUTIVIDADE_i) + u_i$$

Em que:

VBPR = volume bruto de produção em reais (R\$).

PREÇOMÉDIO = preço médio por tonelada (R\$/ton.).

ÁREACOLHIDA = área colhida em hectare (ha).

ÁREAPLANTADA = área plantada em hectare (ha).

PRODUTIVIDADE = produtividade da produção expressa em toneladas por hectare (ton./ha).

## 5 Resultados

### 5.1 Estatísticas descritivas

A Tabela 1 e a Tabela 2 apresentam os resultados das estatísticas descritivas das variáveis uva e manga, respectivamente, desagregados por tipo de lote de produção familiar e empresarial. Podemos observar que o preço da uva por tonelada produzida, na média, é maior que o da manga. Vemos também que a produtividade da uva é maior que a da manga. Em relação ao tipo de produção, a maior parte das observações correspondem ao tipo de lote de produção familiar (*família* = 1). Observamos também que as variáveis com mais dispersão são a área colhida (ÁREACOLHIDA) e a área plantada (ÁREAPLANTADA) em todos os casos.

**Tabela 1** – Estatísticas descritivas (uva).

Família	Variável	Obs.	Média	Mediana	CV	Min.	Max.
0	VBPR (R\$)	20	2,31E+08	1,86E+08	0,6040	127807,6	5,32E+08
	PREÇOMÉDIO (RS/ton)	20	4373,901	4608,601	0,1904	2780	5599
	ÁREACOLHIDA (ha)	20	1145,713	1141,26	0,3843	672,08	1901,88
	ÁREAPLANTADA (ha)	20	28,5015	19,81	0,8312	0	91,86
	PRODUTIVIDADE (ton/ha)	20	49,025	50,32	0,0733	38,86	53,77
1	VBPR (R\$)	73	4,56E+07	2658480	2,1253	0	4,15E+08
	PREÇOMÉDIO (RS/ton)	73	2952,126	3209,96	0,3475	0	5137,339
	ÁREACOLHIDA (há)	73	344,9929	68,91	1,7826	0	2352,75
	ÁREAPLANTADA (ha)	76	44,33992	11,695	1,4666	0	267,99
	PRODUTIVIDADE ton/ha)	73	34,05761	34,07723	0,3696	0	69,18776
Total	VBPR (R\$)	93	8,55E+07	6091447	1,5362	0	5,32E+08
	PREÇOMÉDIO (RS/ton)	93	3257,884	3329,833	0,3515	0	5599
	ÁREACOLHIDA (há)	93	517,1907	134,51	1,2905	0	2352,75
	ÁREAPLANTADA (ha)	96	41,04025	15,625	1,4400	0	267,99
	PRODUTIVIDADE (ton/ha)	93	37,2764	41,9	0,3445	0	69,18776

**Nota:** A variável *família* é uma *dummy* com valores de 1 se a produção foi familiar e 0 se a produção for empresarial.

Fonte: elaboraa pelos autores.

**Tabela 2** – Estatísticas descritivas (manga).

Família	Variável	Obs.	Média	Mediana	CV	Min.	Max.
0	VBPR (R\$)	20	7.40E+07	2.17E+07	0.93101	14647.47	1.75E+08
	PREÇOMÉDIO (RS/ton.)	20	1254.802	1398.635	0.3642	1.14	1640
	ÁREACOLHIDA (ha)	20	2048.155	1920.745	0.79952	436.98	4359.44
	ÁREAPLANTADA (ha)	18	24.72	9.5	1.32608	0	98.32

	PRODUTIVIDADE (ton./ha)	20	28.5135	29.83	0.11105	19.97	31.88
1	VBPR (R\$)	93	8967940	196980	2.57893	0	1.14E+08
	PREÇOMÉDIO (R\$/ton.)	90	1023.913	1103.95	0.58378	0.2666667	2680
	ÁREACOLHIDA (ha)	91	416.9873	45.53	2.25735	0	3691.66
	ÁREAPLANTADA (ha)	81	28.88568	6.62	2.02352	0	415.31
	PRODUTIVIDADE (ton./ha)	90	18.64072	19.18984	0.35321	0.5651544	39
Total	VBPR (R\$)	113	2.05E+07	713294	2.10931	0	1.75E+08
	PREÇOMÉDIO (R\$/ton.)	110	1065.893	1168.205	0.54394	0.2666667	2680
	ÁREACOLHIDA (ha)	111	710.8914	63.01333	1.7708	0	4359.44
	ÁREAPLANTADA (ha)	99	28.12828	7.1	1.94007	0	415.31
	PRODUTIVIDADE (ton./ha)	110	20.43577	21.1266	0.35211	0.5651544	39

**Nota:** A variável *família* é uma *dummy* com valores de 1 se a produção foi familiar e 0 se a produção for empresarial.

Fonte: elaborada pelos autores.

As Tabelas 3 e 4 mostram a correlação entre as variáveis para as frutas uva e manga, respectivamente. Consideramos também nessas tabelas a variável dependente valor bruto da produção (VBPR). Na Tabela 3 observamos que há uma correlação forte entre todas as variáveis independentes e a variável VBPR. Em relação às variáveis independentes, a maior correlação obtida é entre as variáveis ÁREACOLHIDA e ÁREAPLANTADA, no valor de 0,64. Em geral, poderemos usar todas essas variáveis na análise de regressão sem nos preocuparmos muito com a multicolinearidade. Da mesma forma, na Tabela 4 a máxima correlação entre as variáveis independentes é de 0,41.

**Tabela 3** – Matriz de correlação das variáveis (uva).

	VBPR	PREÇOMÉDIO	ÁREACOLHIDA	ÁREACULTIVADA	PRODUTIVIDADE
VBPR (R\$)	1				
PREÇOMÉDIO (R\$/ton.)	0,5457	1			
ÁREACOLHIDA (ha)	0,9135	0,4243	1		

ÁREAPLANTADA (ha)	0,4948	0,1244	0,6415	1	
PRODUTIVIDADE (ton./ha)	0,465	0,1282	0,4444	0,4364	1

Fonte: elaborada pelos autores.

**Tabela 4** – Matriz de correlação das variáveis (manga).

	VBPR	PREÇOMÉDIO	ÁREACOLHIDA	ÁREAPLANTADA	PRODUTIVIDADE
VBPR (RS)	1				
PREÇOMÉDIO (RS/ton.)	0,1578	1			
ÁREACOLHIDA (ha)	0,9155	0,1057	1		
ÁREAPLANTADA (ha)	0,319	0,0405	0,4176	1	
PRODUTIVIDADE (ton./ha)	0,474	0,0008	0,435	0,1589	1

Fonte: elaborada pelos autores.

## 5.2 Resultados da regressão

As Tabelas 5, 6, 7 e 8 apresentam os resultados de regressão dos modelos de estimados. A Tabela 5 mostra os resultados para a uva. Vemos que a elasticidade de preço da produção de uva é positiva e estatisticamente significativa ao nível de 5% em todos os modelos. As estimativas mostram um grau de ajuste elevado para os três modelos considerados ( $R^2$  em torno de 0,96), mostrando o poder de explicação dessas variáveis.

**Tabela 5** – Resultados da regressão (uva).

	(1)	(2)	(3)
	Ln(VBPR+1)	Ln(VBPR+1)	Ln(VBPR+1)
Ln(PREÇOMÉDIO+1)	0,959*** (0,109)	0,970*** (0,115)	0,917*** (0,302)
Ln(ÁREACOLHIDA+1)	1,468*** (0,147)	1,515*** (0,2)	1,506*** (0,213)

<b>Ln(ÁREAPLANTADA + 1)</b>	-0,0945	-0,102
	(0,244)	(0,242)
<b>Ln(PRODUTIVIDADE+1)</b>		0,138
		(0,727)
<b>N</b>	93	89
<b>R²</b>	0,966	0,968
<b>R²-ajustado</b>	0,965	0,967

Nota: \*, \*\*, \*\*\* representam a significância estatística das estimativas aos níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente. As estimativas dos modelos são robustas a problemas de autocorrelação e heteroscedasticidade.

Fonte: elaborada pelos autores.

Em todos os casos vemos que o preço médio da Uva e a área acolhida explicam bem a variável volume bruto produzido (VBP). Considerando o modelo 1 que teve todas as variáveis estatisticamente significativas, vemos que a elasticidade de produção em relação positiva em relação ao preço, no valor de 0,95. Esse resultado está de acordo com a teoria microeconômica de elasticidade de produção em relação ao preço. Podemos interpretar esse coeficiente da seguinte forma: se o preço de venda da uva aumenta em 1%, a oferta do produto aumenta em 0,95%.

Considerando o primeiro modelo, a equação estimada resulta:

$$\ln(\widehat{VBPR} + 1)_i = 0,959 \ln(PREÇOMÉDIO + 1)_i + 1,468 \ln(ÁREACOLHIDA + 1)_i$$

A Tabela 6 apresenta o resultado de regressão considerando apenas a produção familiar de uva. Vemos que os resultados mostram um valor estatisticamente significativo da elasticidade preço da oferta de uva ao nível de 5%. Novamente os resultados mostram uma elasticidade positiva.

**Tabela 6** – Resultados da regressão – produção familiar de uva.

	(1)	(2)	(3)
	Ln(VBPR+1)	Ln(VBPR+1)	Ln(VBPR+1)
Ln (PREÇOMÉDIO+1)	0,972*** (0,111)	0,971*** (0,117)	0,915*** (0,308)
Ln(ÁREACOLHIDA+1)	1,425*** (0,163)	1,586*** (0,320)	1,584*** (0,324)
Ln(ÁREACULTIVADA+1)		-0,223 (0,397)	-0,241 (0,402)
Ln(PRODUTIVIDADE+1)			0,146 (0,734)
N	73	69	69
R <sup>2</sup>	0,957	0,960	0,960
R <sup>2</sup> -ajustado	0,955	0,958	0,957

Nota: \*, \*\*, \*\*\* representam a significância estatística das estimativas aos níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente. Em todos os modelos a constante foi estatisticamente igual a 0.

Fonte: elaborada pelos autores.

A Tabela 7 mostra os resultados da regressão para a manga. Observamos que os modelos 1 e 2 apresentam estimativas estatisticamente significantes para o preço da manga. Considerando o modelo 1, vemos que a elasticidade de preço da oferta é positiva no valor de 0,733. Dessa forma, se o preço de venda da manga aumenta em 1%, a oferta do produto aumenta em 0,73%.

**Tabela 7** – Resultados da regressão (manga).

	(1)	(2)	(3)
	Ln(VBPR+1)	Ln(VBPR+1)	Ln(VBPR+1)
Ln(PREÇOMÉDIO+1)	0,733*** (0,0941)	0,677*** (0,116)	-0,114 (0,0731)
Ln(ÁREACOLHIDA+1)	1,790*** (0,124)	1,952*** (0,197)	0,979*** (0,121)
Ln(ÁREAPLANTADA + 1)		-0,213	-0,0859

		(0,334)	(0,21)
Ln(PRODUTIVIDADE+1)			3,283***
			(0,141)
N	110	96	96
R <sup>2</sup>	0,924	0,927	0,976
R <sup>2</sup> -ajustado	0,923	0,925	0,975

Nota: \*, \*\*, \*\*\* representam a significância estatística das estimativas aos níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente.

Fonte: elaborada pelos autores.

A equação estimada resulta:

$$\ln(\widehat{VBPR+1})_i = 0,733 \ln(PREÇOMÉDIO+1)_i + 1,79 \ln(ÁREACOLHIDA+1)_i$$

A Tabela 8 apresenta os resultados das estimativas da manga considerando a produção familiar. Da mesma forma, observamos uma elasticidade positiva, estatisticamente significativa ao nível de 5%, para os modelos 1 e 2.

**Tabela 8** – Resultados da regressão – produção familiar de Manga.

	(1)	(2)	(3)
	Ln(VBPR+1)	Ln(VBPR+1)	Ln(VBPR+1)
Ln(PREÇOMÉDIO+1)	0,749*** (0,0979)	0,714*** (0,122)	-0,105 (0,0844)
Ln(ÁREACOLHIDA+1)	1,832*** (0,151)	2,247*** (0,342)	1,032*** (0,222)
Ln(ÁREAPLANTADA + 1)		-0,698 (0,565)	-0,188 (0,388)
Ln(PRODUTIVIDADE+1)			3,257*** (0,145)
N	90	78	78
R <sup>2</sup>	0,905	0,908	0,969
R <sup>2</sup> -ajustado	0,903	0,905	0,967

Nota: \*, \*\*, \*\*\* representam a significância estatística das estimativas aos níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente.

Fonte: elaborada pelos autores.

Por fim, a Tabela 9 resume as estimativas encontradas no estudo. Vemos que ambas as elasticidades são inelásticas e que a elasticidade da uva é maior do que da manga e, ao mesmo, que tempo a elasticidade para a produção familiar resulta maior em relação ao total.

**Tabela 9** – Resumo das elasticidades

<b>Elasticidade de preço</b>		<b>Elasticidade de preço</b>	
<b>Uva</b>		<b>Manga</b>	
Total	Familiar	Total	Familiar
0,959	0,972	0,733	0,749

Fonte: elaborada pelos autores.

## 6 Conclusões

Foram apresentados os resultados das estatísticas descritivas das variáveis uva e manga desagregados por tipo de lote de produção familiar e empresarial. Podemos observar que o preço da uva por tonelada produzida, na média, é maior que o da manga. Vemos também que a produtividade da uva é maior que a da manga. Em relação ao tipo de produção, a maior parte das observações correspondem ao tipo de lote de produção familiar (família = 1). Observamos também que as variáveis com mais dispersão são a área colhida (ÁREACOLHIDA) e a área plantada (ÁREAPLANTADA) em todos os casos.

Mostrou-se a correlação entre as variáveis para as frutas uva e manga, respectivamente. Consideramos também nessa tabela a variável dependente valor bruto da produção (VBPR). Na Tabela 3, observamos que há uma correlação forte entre todas as variáveis independentes e a variável VBPR. Em relação às variáveis independentes, a maior correlação obtida é entre as variáveis ÁREACOLHIDA e ÁREAPLANTADA, no valor de 0,64. Em geral, poderemos

usar todas essas variáveis na análise de regressão sem nos preocuparmos muito com a multicolinearidade. Da mesma forma, na Tabela 4 a máxima correlação entre as variáveis independentes é de 0,41.

Nos casos apresentados, observou-se que o preço médio da uva e a área acolhida explicam bem a variável de volume bruto produzido (VBP). Considerando o modelo 1, que teve todas as variáveis estatisticamente significativas, vemos que a elasticidade de produção é positiva em relação ao preço, no valor de 0,95. Tal resultado está de acordo com a teoria microeconômica de elasticidade de produção em relação ao preço. Podemos interpretar esse coeficiente da seguinte forma: se o preço de venda da uva aumenta em 1%, a oferta do produto aumenta em 0,95%.

No resultado de regressão considerando apenas a produção familiar de uva, vemos que os resultados mostram um valor estatisticamente significativo da elasticidade de preço da oferta ao nível de 5%. Novamente os resultados mostram uma elasticidade positiva.

Nos resultados da regressão para a manga, observamos que os modelos 1 e 2 apresentam estimativas estatisticamente significantes para o preço. Considerando o modelo 1, vemos que a elasticidade de preço da oferta é positiva, no valor de 0,733. Dessa forma, se o preço de venda da manga aumenta em 1%, a oferta do produto aumenta em 0,73%.

Foram apresentados os resultados das estimativas da manga considerando a produção familiar. Da mesma forma observamos uma elasticidade positiva estatisticamente significativa ao nível de 5% para os modelos 1 e 2.

Resumindo as estimativas encontradas no estudo, vemos que ambas as elasticidades são inelásticas e que a elasticidade da uva é maior do que a da manga e que, ao

mesmo tempo, a elasticidade para a produção familiar resulta maior em relação ao total.

## Referências

ALVES, L. B. Produção Agrícola Agregada do Estado do Paraná. **Revista Anhanguera**, v. 3, n. 1, p. 103-121, jan./dez. 2002.

ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.-S. **Mostly harmless econometrics**: An empiricist's companion. Number 8769 in Economics Books. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

CURI, W. F. **Eficiência e fontes de crescimento da agricultura mineira na dinâmica de ajustamento da economia brasileira**. 1997. Tese (Doutorado em Economia Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 1997.

DIAS, C. A. F.; OLIVEIRA, N. M. Estudo da Função de produção Agropecuária Agregada do Estado de Goiás. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, Cuiabá, 2004. **Anais [...]**. Cuiabá: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2004.

DUFUMIER, Marc. **Projetos de desenvolvimento agrícola**: manual para especialistas. Salvador: EDUFBA, 2007.

FURTUOSO, M.C.O. **O Produto Interno Bruto do complexo agroindustrial brasileiro**. 1998. 278 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1998.

LEMONS, J. J. S.; FERNANDES, A. J.; BRANDT, S. A. Produtividade de fatores, retornos à escala e desenvolvimento agrícola. **Revista de Economia Rural**, v. 22, n. 3, jul./set. 1984.

OLIVEIRA, N. M.; MARQUES, N. A. Função de produção agrícola agregada do estado de Mato Grosso em 1995. **Revista de Estudos Sociais**, Ano 4, n. 8, p 7-15, 2002.

TEIXEIRA, E. C.; AGUIAR, D. R. D. (eds.). **Comércio Internacional e comercialização agrícola**. Viçosa: UFV, DER, 1993.

PAOLINELLI, A.; DOURADO NETO, D.; MANTOVANI, E. C. Diferentes abordagens sobre agricultura irrigada no Brasil:

história, política pública, economia e recurso hídrico. São Paulo: Cátedra Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 2021.

# Capítulo 8

---

## Agricultura familiar: análise do comportamento dos fatores relacionados ao Programa de Aquisição de Alimentos

*Edinete Xavier de Miranda*<sup>29</sup>  
*Gilberto Clóvis Josemin*<sup>30</sup>

**Resumo:** O Governo Federal implementou, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), para incentivar a produção agropecuária e promover a sustentação de preços dos produtos agropecuários da agricultura familiar. Esta pesquisa fez a análise descritiva dos fatores relacionados ao programa: quantidade de municípios, de produtos, de famílias fornecedoras, de entidades beneficiadas e perfil sociocultural dos participantes, entre 2011 e 2020. Os dados foram extraídos da Conab, do Portal Dados Abertos dos Ministérios MDA e MDS e dos Censos Agropecuários de 2006 e de 2017. Os resultados gerais evidenciaram que a evolução dos desembolsos do PAA está linearmente associada à quantidade de produtos adquiridos pelo programa. Tais indícios foram confirmados ao analisar conjuntamente as informações de valor da produção da agricultura familiar, a nível de município, dos Censos Agropecuários de 2006 e de 2017, evidenciando um crescimento real acumulado de 29,4% para os municípios beneficiados e 23,4% para os municípios não beneficiados. Foi aplicado o teste t de Welch para verificar se as médias obtidas para os dois grupos são estatisticamente diferentes ou não, o qual indicou que o crescimento acumulado do valor da produção da agricultura familiar nos

---

<sup>29</sup> Mestrado em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: edinetexmiranda@gmail.com.

<sup>30</sup> Doutorado em Administração, vínculo institucional com o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: gejosemin@gmail.com.

municípios que participaram do PAA é considerado superior. A pesquisa concluiu a evidência de efeitos positivos do programa, no entanto, para se tornar mais efetivo, carece de mais recursos.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Recursos; Correlação; Conab; PAA.

## 1 Introdução

A problemática da insegurança alimentar é bastante antiga no Brasil e tem como principais causas a desigualdade socioeconômica e a pobreza estrutural, que atingem uma parcela significativa da população, conforme relatado por Grisa (2012). Nesse sentido, o histórico da fome no Brasil é um tema complexo e multifacetado, que abrange séculos de mudanças sociais, econômicas e políticas. Vale dizer também que a agricultura familiar desempenha um papel crucial na redução da insegurança alimentar e no desenvolvimento econômico do Brasil. Ela também contribui para a preservação do ambiente e da cultura local.

Todavia, os agricultores familiares enfrentam desafios como a falta de acesso a recursos, a concorrência com a agricultura comercial e a necessidade de inovação para aumentar a produtividade. Portanto, políticas de apoio e investimento na agricultura familiar são fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país (Conab, 2023).

Entre as iniciativas do Governo de diminuir as desigualdades sociais e amenizar a insegurança alimentar, está a Política de Fomento à Agricultura Familiar, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que foi implementado em 2003, visando promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, com alimentação em quantidade, qualidade e regularidades necessárias, para diminuir a insegurança alimentar e nutricional.

Diante de uma política pública tão relevante, observou-se a necessidade de verificar como tal programa está

respondendo à sociedade, no sentido de correlacionar os fatores que estão sendo influenciados por ele, se a aplicação de recursos no programa está tendo ou não efeitos positivos. Nesse sentido, a pesquisa teve como objetivo verificar a correlação dos dispêndios públicos corrigidos monetariamente com a evolução de algumas características do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), quais sejam: o número de agricultores beneficiados, a quantidade de produtos adquiridos e o comportamento do valor da produção da agricultura familiar.

A justificativa para a realização da pesquisa surgiu ao observar que, nos dados divulgados anualmente pela Conab em relação à execução do programa de aquisição de alimentos, estes vêm agrupados por variável distinta e não contêm históricos dessas variáveis. Assim, buscou-se preencher essa lacuna obtendo-se uma análise do comportamento do programa ao longo do tempo, com a visão de todos os fatores juntos, especialmente em relação aos recursos dispendidos, permitindo, assim, uma visão mais ampla do programa, considerando diversas características, que são diretamente influenciadas por ele.

A proposta de pesquisa consistiu em fazer um levantamento dos dados descritivos da operação do PAA constantes nos Compêndios e Sumários Executivos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e, a partir deles, construir uma série histórica capaz de evidenciar a correlação existente entre o comportamento dos desembolsos realizados no âmbito do programa e a evolução do número municípios, produção, rede beneficiada e famílias participantes entre 2011 e 2020. Foram escolhidas essas variáveis na tentativa de mapear o funcionamento desse programa, observando se ocorreu a expansão territorial ou de alcance social. Igualmente, buscaram-se informações para delinear o perfil sociocultural do programa, indicando se as pessoas

eram identificadas como quilombolas, indígenas ou pescadores, entre outras categorias.

Esses dados foram complementados com os fornecidos pelo Portal Dados Abertos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) sobre os recursos dispendidos ao PAA. Isso permitiu expandir o horizonte temporal do conjunto de dados para 2023 e, consequentemente, ter uma ideia do comportamento recente do programa. Recorreu-se também aos dados do Censo Agropecuário de 2006 e 2017, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em relação à produção agropecuária e extrativista da agricultura familiar, o que possibilitou avaliar se, nos municípios participantes do PAA, houve ou não expansão do valor da quantidade produzida, correlacionando os anos de 2006 e 2017, o que seria uma evidência do possível efeito positivo do programa sobre essa atividade e, portanto, da sua efetividade.

O método empregado para revelar esses indícios dos potenciais benefícios do programa foi uma análise correlacional das variáveis, a qual, quando possível, é detalhada a partir da agregação dos municípios de acordo com a sua localização geográfica, a nível das grandes regiões brasileiras<sup>31</sup>. Como resultado, a pesquisa concluiu que na condição de política pública o programa atende os objetivos de contribuir para redução da insegurança alimentar e garantia de renda ao produtor rural, no entanto carece de maior empenho no sentido de investir mais recursos. A pesquisa trouxe evidências de que os benefícios associados à iniciativa de assegurar a comercialização dos produtos provenientes da

---

<sup>31</sup> O território brasileiro é subdividido em cinco grandes regiões geográficas, a saber: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

agricultura familiar existem, mas é preciso disponibilizar recursos suficientes para a sua operação.

## **2 Revisão de literatura**

### ***2.1 Retratos da agricultura familiar pelo mundo***

Iniciando pela agricultura familiar francesa, segundo Roux (2019), a organização profissional dos produtores agrícolas e o subsídio das políticas agrícolas representam a base do processo de desenvolvimento da agricultura familiar. No entanto, sua capacidade de desenvolvimento depende, estreitamente, tanto na França quanto nos outros países, do nível da renda agrícola, o qual determina as capacidades de investimento das famílias. Para assegurar esse desenvolvimento nas condições ideais, subsídios públicos são indispensáveis para a agricultura familiar principalmente considerando a instabilidade dos mercados agrícolas que fragiliza os produtores e a baixa rentabilidade do capital na agricultura familiar.

No Canadá, a agricultura encontra-se dominada por unidades familiares relativamente grandes e capitalizadas. Nessa situação, ocorreu a marginalização de zonas agrícolas periféricas, resultando no desaparecimento dos pequenos estabelecimentos considerados não rentáveis. Nesse país, as pequenas e médias empresas rurais (PME) é que são valorizadas socialmente. Lá a terra é abundante, não havendo lugar, portanto, para os conflitos por esse meio de produção, devido a razões históricas e baixa densidade demográfica. Lamarch (1997) apontou também que a reconversão para uma agricultura de tipo sustentável já parece inevitável para metade dos produtores quebequenses. Acredita-se que a capacidade de adaptação da agricultura familiar está longe de se esgotar no Canadá.

Os Estados Unidos, uma das maiores e mais ricas agri-culturas do mundo, também têm agricultura familiar. Em 2015, 98,7% das propriedades estadunidenses se enquadravam nessa classificação e respondiam por 89% da produção agrícola daquele país, segundo o relatório “As diversas propriedades familiares da América”, do Departamento de Agricultura (USDA). A razão para isso é a definição do que é agricultura familiar nos Estados Unidos: inclui-se nessa categoria toda e qualquer propriedade rural em que a pessoa ou família que toca a produção seja proprietária de mais que 50% do negócio, não importa o tamanho da propriedade, nem a renda bruta e o patrimônio, nem o número de empregados e de sócios. O critério essencial é a administração majoritária do negócio. As famílias agrícolas em geral não são de baixa renda nem de baixa riqueza (USDA, [2016]).

Na África Subsaariana (ASS)<sup>32</sup>, cerca de 80% das famílias rurais consegue os seus rendimentos pela prática da agricultura em pequenas parcelas de terra, em média inferiores a 2 ha, com produção voltada para o autoconsumo e o excedente comercializado (; Marassiro; Oliveira; Pereira, 2021). Dessa forma, a ação dos agricultores está integrada na economia, contribuindo com um terço do Produto Interno Bruto (BIP) do continente africano. Apesar desse potencial que a agricultura tem, ainda se percebe que os agricultores enfrentam enormes desafios, incluindo insegurança alimentar, adaptação às mudanças climáticas, tecnologia não apropriada à realidade local e superação da

---

<sup>32</sup> A ASS é a região do continente africano situada ao sul do Deserto do Saara, composta pelos seguintes países: África do Sul, Angola, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Comores, Camarões, Cabo Verde, Chade, Costa do Marfim, Djibuti, Guiné Equatorial, Eritreia, Essuatíni (Suazilândia), Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Lesoto, Libéria, Madagáscar, Malaui, Mali, Mauritânia, Maurício, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, República Centro-Africana, Ruanda, República Democrática do Congo (antigo Zaire), República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

pobreza. Um exemplo dessa realidade é Moçambique, um país que apresenta extensas áreas, aproximadamente 36 milhões de hectares de terra aráveis, dos quais apenas 10% está em uso. Segundo Marassiro, Oliveira e Pereira (2021), Moçambique apresenta fortes evidências de disparidades de acesso a recursos e infraestruturas básicas.

## ***2.2 Políticas públicas de incentivo à agricultura familiar ao redor do mundo***

Mesmo que a agricultura familiar seja reconhecida como responsável por 80% da produção de alimentos consumidos nos grandes centros urbanos ao redor do mundo, abranja 500 mil produtores rurais e corresponda a aproximadamente 90% das propriedades agrícolas (FAO; IFAD, 2019), o seu sucesso depende de uma variedade de políticas públicas para sobreviver, as quais devem ser entendidas como instrumentos de apoio ao desenvolvimento econômico, bem como facilitadoras para o estabelecimento de conexões entre os agricultores familiares com outros agentes econômicos e aperfeiçoadoras dos ciclos produtivos, insumos, matérias-primas e produtos. A seguir, analisam-se as características das políticas públicas voltadas à agricultura familiar em alguns países.

A China é considerada o maior país produtor agrícola, por isso precisa ser avaliada. Apesar de ser um país comunista, adota práticas econômicas de natureza liberal e está passando por uma transição estrutural no campo que se reflete em suas políticas. Seguindo as novas diretrizes para o setor agropecuário, o modelo de agricultura familiar (*jiating nongchang*) foi designado como a principal entidade produtora de forma a incentivar a transferência de grandes extensões de terras agrícolas para famílias que se dedicam à agricultura comercial (Shen; Shen, 2018).

As medidas chinesas adotadas promovem apoio financeiro para aumentar os níveis de renda dos agricultores e metas de segurança alimentar de longo prazo. Para isso, o governo chinês recorre, principalmente, à política de preços mínimos (OECD, 2023a) e complementarmente ao pagamento de subsídios para a produção de grãos e ao incentivo à produção de sementes (Gale, 2013).

Na Índia, apesar de a participação da agricultura na economia do país ter diminuído nos últimos anos, essa atividade ainda é bastante importante na região e para o mundo (Índia [...], 2012). Vale ressaltar que 70% da população indiana de baixa renda vive em áreas rurais, o que torna relevante a implementação de políticas públicas de incentivo à atividade agrícola. O apoio aos produtores inclui transferências orçamentais relativas a apoio aos preços de mercado, transferências únicas de mercadorias e grandes subsídios para a utilização de fatores de produção variáveis, tais como fertilizantes, eletricidade e água para irrigação.

Adicionalmente, também é verificada a concessão de subsídios alimentares concedidos mediante a operação do Sistema de Distribuição Pública Direcionada (OECD, 2023b). No entanto, não foi possível identificar uma política pública direcionada exclusivamente à agricultura familiar na estrutura da política agrícola indiana.

As políticas públicas de apoio à agricultura nos Estados Unidos assumem a forma de transferências orçamentárias voltadas, principalmente, à gestão de riscos, à manutenção do seguro agrícola e, mais recentemente, aos pagamentos de compensação de emergência (OECD, 2023c). No que se refere à agricultura familiar, segmento que representa quase 96% das propriedades rurais estadunidenses (USDA, [2016]), o governo provê auxílio financeiro a quase todos os aspectos dessa atividade. A maioria dos subsídios diretos

é para grandes produtores de milho, soja, trigo, algodão e arroz – não para produtores de gado ou frutas e vegetais.

Adotando uma estrutura similar, a política pública para a agricultura familiar no Brasil teve início em 1995, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que visava fortalecer esse segmento de produtores rurais por meio de financiamento subsidiado de serviços agrícolas e não agrícolas. Esse programa objetivava assegurar, paralelamente, a diversificação e agroindustrialização das atividades agrícolas nas propriedades familiares; e o cumprimento das exigências conservacionistas para uma produção ambiental, econômica e socialmente sustentável.

Os programas brasileiros são bastante abrangentes e conferem subsídios para habitação rural, garantia de preços, compra e distribuição de alimentos, crédito fundiário, bem como políticas sociais e previdenciárias. Também se verificaram programas de auxílio financeiro emergencial, com transferência direta de recursos, e medidas de incentivo educacional, como a reserva de cotas em escolas profissionalizantes (EMBRAPA). Ressalta-se que esses programas e a estrutura da política da agricultura familiar brasileira serve de exemplo para diversos países.

### ***2.2.1 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fomento à agricultura familiar executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)***

Entre meados dos anos 1990 e início deste século (XXI), as políticas direcionadas ao meio rural brasileiro, particularmente as destinadas à agricultura de pequeno porte, passaram por importantes mudanças engendradas pelo Estado brasileiro. No bojo das discussões que levaram a essas mudanças, duas temáticas ganharam relevância. A primeira recolocou para a sociedade e o Estado a neces-

sidade de ações políticas visando retirar da miséria e da fome milhões de brasileiros, segundo Hespanhol (2013). A segunda temática trouxe à tona a importância da agricultura familiar como um segmento estratégico para o desenvolvimento rural e a segurança alimentar do país.

O tema da segurança alimentar e nutricional no Brasil começa a ocupar espaço político, em decorrência de uma forte mobilização da sociedade civil, que criou o movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Esse movimento articulou e coordenou uma grande campanha de mobilização social para trabalhar em torno do combate à fome que resultou na criação de inúmeros comitês locais e estaduais que trabalhavam na arrecadação de alimentos, roupas e material de construção. Essas doações eram destinadas à rede das entidades da sociedade civil que atendiam as populações de baixa renda, em especial as famílias ou pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Em 1992, foi apresentado ao então presidente da República, Itamar Franco, uma proposta de implantação de um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual previa a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). A sugestão foi acolhida, e o Consea foi implantado ainda no mesmo ano. Funcionou até 1994, e no ano seguinte, na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária. No início da década de 2000, o tema da fome retorna com força para a agenda política brasileira, com o Instituto Cidadania lançando o Programa Fome Zero. Esse projeto trouxe uma afirmação importante, a ligação adequada entre as chamadas políticas estruturantes – voltadas à redistribuição da renda, ao crescimento da produção, à geração de empregos, à reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial.

A partir de 2003, o Programa Fome Zero foi elevado ao *status* de estratégia de governo. Uma das primeiras medidas da estratégia Fome Zero foi a reinstituição do Consea, que, já em sua primeira reunião, em fevereiro de 2003, elabora e apresenta ao presidente Lula a proposta de lançar o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, que deveria qualificar e fortalecer os instrumentos de crédito para custeio e investimento, reimplantar o seguro agrícola vinculado às perdas causadas por problemas climáticos (estiagem, excesso de chuva, granizo ou geadas), reinstituir um Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e assegurar renda aos agricultores e camponeses por meio da criação de instrumentos de comercialização específicos para o público da agricultura familiar.

Nesse contexto nasce o PAA, articulando o tema da pobreza rural com o da insegurança alimentar e nutricional da população, com o objetivo de assegurar o acesso aos alimentos às entidades assistenciais que atendem pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e/ou nutricional e fortalecer a agricultura familiar. O PAA é executado em sua expressividade pela Conab, que é uma empresa pública com sede em Brasília, criada por meio da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, a qual subsidia o “Governo Federal” em sua tomada de decisão quanto à elaboração de políticas voltadas à agricultura, por meio de informações detalhadas e atualizadas sobre a produção agropecuária nacional, levantamentos de previsão de safras, de custos de produção e armazenagem, de posicionamento dos estoques e de indicadores de mercado, além de estudos técnicos que viabilizam a análise do quadro de oferta e demanda, entre outros dados.

Sob as diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate

à Fome (MDS), a Conab executa o Programa de Aquisição de Alimentos, que contempla os assentados da reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), quilombolas, indígenas, artesãos, pescadores artesanais, aquicultores, maricultores, piscicultores, silvicultores, extrativistas, entre outros (Brasil, [2006]).

O PAA apresenta diversas modalidades de execução, as quais, embora tenham em comum o objetivo geral de incentivar a agricultura familiar, são bastante diferentes em sua forma de atuar sobre a realidade. Algumas modalidades, como a “Compra Direta” e a “Formação de Estoques”, foram inspiradas nos instrumentos tradicionais da política agrícola, que visam principalmente garantir preço e apoiar a comercialização de produtos pelas organizações da agricultura familiar, como, por exemplo, a instituição do crédito fundiário criado Lei Complementar nº 93, de 1998, que instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra.

Outras modalidades, como o PAA Leite e a Compra para Doação Simultânea (CDS), além de atenderem os agricultores, são muito voltadas às pessoas carentes em situação de insegurança alimentar, e foram geradas visando suprir a demanda do governo por alimentos para doação (Sambuichi *et al.*, 2014a).

A Conab com sua grande capilaridade no território nacional assumiu o protagonismo na execução do programa (Valadares; Souza, 2015), e o PAA alcançou notoriedade em âmbito internacional, sendo pauta do encontro com países africanos, os quais implementaram o PAA-África, a partir de 2012, implementando a modalidade “Compra Institucional”, que permite que órgãos do governo possam adquirir alimentos, como, por exemplo, o Exército.

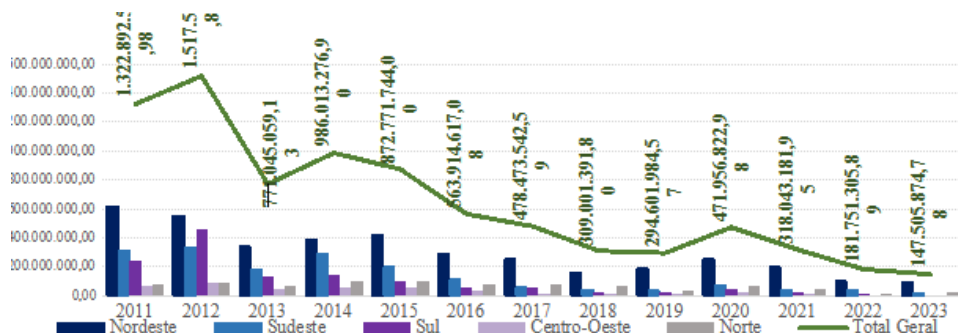
Apesar disso, em 2013 deflagrou-se a Operação Agrofantasma, citada à época pela mídia nacional, sobre desvio de recursos do programa Fome Zero e simulação de produção e entrega de alimentos cometidos por agentes públicos lotados na Conab e agricultores do programa e de organizações beneficiárias. Apesar de ter ocorrido em localidades pontuais e tido um resultado absolutório, provocou danos na imagem dos envolvidos e do próprio PAA em âmbito nacional. A operação acabou por desmotivar os fornecedores, além de prejudicar muitas famílias de agricultores e entidades da rede socioassistencial, visto que houve paralisações das entregas de alimentos no Paraná, estado onde a operação foi deflagrada, e em outros estados do Brasil.

Após 2013, houve uma queda expressiva na visibilidade e aplicação de recursos no PAA. No entanto, em 2020, por razão da pandemia de Covid-19, houve um aumento substancial nos investimentos para o PAA, o que possibilitou a aquisição de alimentos para as famílias em situação de vulnerabilidade alimentar. Alguns aspectos, citados a seguir, merecem especial atenção ao se verificar a operacionalização do PAA, visto serem determinantes para dimensionar a extensão do programa, sua expressividade, seus impactos no âmbito da agricultura familiar.

### ***2.2.1.1 Recursos do PAA***

O orçamento do PAA é composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O gráfico abaixo apresenta o histórico de recursos disponibilizados pelo governo ao PAA.

Gráfico 1: Recursos para Aquisição PAA por ano (2011 a 2023) – R\$ milhões constantes (dez./23)



Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados do Portal Dados Abertos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

### 2.2.1.2 Beneficiários

O PAA destina os alimentos adquiridos a instituições sociais, como escolas públicas, creches, asilos, hospitais, presídios e entidades assistenciais, assim como a órgãos públicos, que podem adquirir alimentos da agricultura familiar por meio da modalidade de “Compra Institucional”, e indiretamente a população em situação de vulnerabilidade social é beneficiada pelo PAA.

### 2.2.1.3 Famílias fornecedoras participantes

O PAA é voltado à participação de agricultores familiares, que são chamados de fornecedores, definidos como aqueles que têm a agricultura como principal fonte de renda, possuem área de produção limitada e utilizam predominantemente mão de obra familiar.

### 2.2.1.4 Quantidade de alimentos produzidos

A garantia de escoamento dos produtos atua como estímulo para o agricultor diversificar sua produção, introduzindo novas culturas na sua unidade produtiva. O estudo

realizado por Agapto *et al.* (2012) apontou que o acesso ao PAA resulta em alterações no contexto produtivo dos agricultores, uma vez que estes passam a diversificar as suas lavouras e culturas, aumentando a quantidade de espécies cultivadas. A quantidade de alimentos que os agricultores são capazes de produzir também desempenha um papel importante em sua renda.

#### ***2.2.1.5 Quantidade de municípios do programa***

Segundo a Conab, desde sua implantação e crescente divulgação, o PAA proporcionou um aumento das demandas por suas ações por parte das organizações fornecedoras. Com isso, vários municípios onde estão situadas essas organizações tornaram-se participantes do programa, visualizando em seu território o aumento de renda dos produtores familiares e da produção agrícola bem como a melhoria na qualidade da alimentação de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. De 2003 a 2020, o PAA executado pela Conab esteve presente em mais de 2.700 municípios, devido à enorme capilaridade da companhia, ao empenho na divulgação do programa e à credibilidade da Conab junto às Organizações Fornecedoras e às Unidades Recebedoras (Conab, 2020).

#### ***2.2.1.6 Perfil sociocultural dos participantes***

O programa contempla os agricultores familiares e outros grupos de agricultores em situação de vulnerabilidade social, como assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas), pescadores artesanais e extrativistas.

Ao longo dos anos de operações do PAA pela Conab, muitas famílias de agricultores têm vendido seus produtos ao Governo Federal, obtendo garantia de renda e melhoria

da qualidade de vida. No ano de 2020, o total de agricultores familiares foi de 31.196 em todo o Brasil.

### **3 Metodologia**

A pesquisa analisou o comportamento dos fatores relacionados ao PAA, de 2011 a 2020, quais sejam: a quantidade de recursos dispendida para o programa, a quantidade de municípios beneficiados ao programa, o número de entidades beneficiadas, a quantidade de alimentos produzida, a quantidade de famílias participantes e o perfil sociocultural dos fornecedores do programa nas modalidades “Compra para Doação Simultânea” (CDS) e “Compra Direta da Agricultura familiar” (CDAF).

A proposta de pesquisa consistiu em fazer um levantamento desses fatores acima mencionados, por meio dos dados descritivos da operação do PAA constantes nos compêndios e sumários executivos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), e, a partir deles, construir uma série histórica capaz de evidenciar a correlação existente entre o comportamento dos desembolsos realizados no âmbito do programa e a evolução do número de municípios, quantidade produzida e famílias beneficiadas entre 2011 e 2020.

Igualmente, buscaram-se informações para delinear o perfil sociocultural das famílias agraciadas com o programa, indicando se elas eram identificadas como quilombolas, indígenas ou pescadores, entre outras categorias. Foram escolhidas essas variáveis na tentativa de mapear o funcionamento desse programa, observando se ocorreu a expansão territorial ou de alcance social.

A escolha do período de 2011 a 2020 ocorreu em virtude de serem esses os anos cujos dados estão disponibilizados pela Conab, a executora do programa. O período de

uma década se considera um tempo razoável para análise de comportamento de uma política de governo.

### **3.1 Dados**

Os dados inicialmente levantados na Conab foram complementados com os fornecidos pelo Portal Dados Abertos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) sobre o PAA. Isso permitiu expandir o horizonte temporal do conjunto de dados para 2023 e, consequentemente, ter uma ideia do comportamento recente do programa.

Considerando que o portal disponibiliza as informações de recursos por municípios de cada unidade da federação, os dados foram primeiramente agrupados por estado, para se mensurar a participação de cada um, depois por região, permitindo obter a média de recursos para cada uma. E então foi possível avaliar a relação entre a evolução dos recursos pagos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), inflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para dezembro de 2023, e o número de agricultores beneficiados pelo programa entre os anos de 2011 e 2023 nas cinco grandes regiões do Brasil, o que evidenciou que a evolução dos desembolsos do PAA está linearmente associada à quantidade de produtos adquiridos pelo programa.

Em seguida, recorreu-se aos dados do Censo Agropecuário de 2006 e 2017, disponibilizados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para obter as informações da quantidade produzida por municípios, o que possibilita avaliar se, nos municípios participantes do PAA, houve ou não expansão do valor da quantidade produzida, o que seria uma evidência do possível efeito positivo do programa sobre essa atividade e, portanto, da sua efetivi-

dade. O método empregado para revelar esses indícios dos potenciais benefícios do programa foi uma análise correlacional das variáveis.

A fim de confirmar esses indícios positivos do PAA para os agricultores brasileiros, analisaram-se conjuntamente as informações de valor da produção da agricultura familiar, a nível de município, dos Censos Agropecuários de 2006 e de 2017, anos para os quais há dados coletados com o detalhamento necessário para a análise proposta. E procedeu-se para a atualização monetária do valor da produção, inflacionando-o por meio do IPCA para dezembro de 2023. Esse procedimento fez-se necessário para expurgar os efeitos da inflação acumulada no período.

Em seguida, dividiu-se a amostra entre municípios participantes do PAA e não participantes para, depois, calcular o crescimento acumulado entre os anos de 2017 e 2006. Vale mencionar que, como a variação foi obtida a partir de valores constantes de dezembro de 2023, os resultados são expressos em termos reais.

Contudo, por se tratar de uma análise amostral, é preciso verificar se as médias obtidas para os dois grupos são estatisticamente diferentes ou não. Para isso, recorreu-se ao teste t de Welch, uma vez que as amostras possuem tamanhos e variâncias diferentes, para comparação de médias. O resultado apresentado indicou que as médias de crescimento das duas amostras são estatisticamente diferentes entre si, ou seja, que o crescimento acumulado do valor da produção da agricultura familiar nos municípios que participaram do PAA deve ser considerado superior ao dos municípios que não foram beneficiados pelo programa. Para verificar se esse resultado se sustenta nas diferentes regiões do país, aplicou-se o mesmo teste nas diferentes localidades brasileiras.

### 3.2 Análise Descritiva

A base de dados completa é composta por dados sobre a execução orçamentaria do PAA constante nos Sumários Executivos e Compêndios do PAA da Conab e no Portal Dados Abertos do MDS. As séries históricas são apresentadas nas Tabelas 1 e 2, respectivamente.

Tabela 1: Levantamento dos recursos, quantidades adquiridas, municípios e beneficiários, por ano – 2011 a 2020.

Ano	Recursos totais – PAA Geral (R\$ milhões constantes, dez./23)	Recursos totais – Agricultura Familiar (CDS + CDAF) (R\$ milhões constantes, dez./23)	Quant. de produtos adquiridos PAA Geral (mil toneladas)	Quant. de produtos adquiridos Agricultura Familiar (CDS + CDAF) (mil toneladas)	Quant. de municípios (unidades)	Quant. de beneficiários (unidades)
2011	897,54	778,60	285,64	234,92	1.259	17.722
2012	1.102,85	924,04	297,61	238,40	1.180	17.988
2013	398,57	347,75	123,71	106,73	524	4.449
2014	563,91	510,86	178,60	154,42	619	3.968
2015	433,42	380,44	135,02	118,82	541	10.960
2016	280,22	274,53	88,12	86,98	476	2.619
2017	171,81	142,00	44,41	39,44	543	6.186
2018	84,10	81,09	23,61	24,29	382	658
2019	52,68	47,17	14,00	12,94	392	350
2020	272,23	272,23	77,00	77,00	869	2.535
Média	425,73	375,87	126,77	109,39	679	6.744
Desvio-padrão	344,17	289,13	100,72	79,94	316	6.588

Fonte: elaborada pelos autores com base nos Sumários Executivos e Compêndios do PAA da Conab.

De todo o recurso destinado à execução do PAA, em torno de 80 a 90% é executado pela Conab, por meio da agricultura familiar. O ano de 2012 foi o com maior investimento no programa, no entanto a partir de 2013 houve redução nas aplicações, o que pode ter sido ocasionado

pelas denúncias de fraude por parte da Conab e de algumas cooperativas de agricultores familiares, fato que foi elucidado à época e os envolvidos absolvidos, mas houve a queda expressiva de recursos.

A quantidade de produtos traz um total de alimentos produzidos pela agricultura familiar no período de 2011 a 2020. O programa teve seu desempenho mais expressivo em 2012, chegando a beneficiar a produção de cerca de 238 mil toneladas de alimentos, no entanto os anos subsequentes tiveram uma redução bastante significativa na quantidade de produtos adquiridos, chegando a apenas cerca de 13 mil toneladas em 2019.

Nos anos de 2011 e 2012 a quantidade de municípios participantes do programa chegou a cerca de 1.200 municípios, em 2019 foram registrados apenas cerca de 350. Em 2020 voltou a ter novos municípios, chegando a cerca de 800.

A rede beneficiada em maior quantitativo é a assistência social, em média 60% dos recebimentos, em seguida vêm as unidades enquadradas como rede pública de educação, serviços públicos de saúde e equipamentos de alimentação e nutrição, responsáveis pelos outros 40% (Conab, 2017).

A maior quantidade de famílias fornecedoras no PAA foi em 2012, porém em 2013 o programa teve uma queda brusca no quantitativo de agricultores e desde então não voltou a ter um aumento substancial, conforme Gráfico 3 presente neste capítulo.

De acordo com as informações da Conab (Tabela 1), o PAA desembolsou em média R\$ 425,73 milhões por ano, em preços constantes de dezembro de 2023. Destes, cerca de R\$ 375,87 milhões, o que corresponde a 88,3% dos recursos totais do programa, foram destinados à agricultura familiar. Esses recursos possibilitaram assegurar a compra

de, aproximadamente, 126 mil toneladas (t.) por ano em produtos agropecuários, sendo 109 mil provenientes da agricultura familiar.

Já os dados do MDS<sup>33</sup> (Tabela 2) apontam que a maior quantidade dos agricultores participantes do PAA pertence à modalidade de compra com doação simultânea, seguida pela de incentivo à produção de leite e pela de formação de estoques. Sobre os valores investidos, observa-se também uma grande instabilidade nos valores alocados, o que é confirmado pelo alto desvio-padrão observado para a amostra, de 279.618.577,22.

Tabela 2: Levantamento das informações sobre execução do PAA no âmbito do MDS – 2011 a 2023.

Rótulos de Linha	Total de agricultores fornecedores do PAA	Recursos totais pagos no PAA – preços dez./23	Quant. agricultores fornecedores do PAA – Compra com doação simultânea	Quant. agricultores fornecedores do PAA – Compra direta	Quant. agricultores fornecedores do PAA – Incentivo leite	Quant. agricultores fornecedores do PAA – Formação de estoques	Quant. agricultores fornecedores do PAA – Aquisição de sementes
2011	157.220,00	1.322.892.576,98	120.493,00	894,00	28.616,00	10.153,00	–
2012	176.832,00	1.517.543.625,81	124.950,00	13.100,00	28.182,00	19.388,00	–
2013	93.496,00	771.045.059,13	66.691,00	3.269,00	20.001,00	4.199,00	–
2014	112.119,00	986.013.276,90	83.222,00	2.800,00	22.404,00	4.549,00	–
2015	96.973,00	872.771.744,00	70.350,00	1.559,00	22.063,00	2.778,00	1.060,00
2016	77.366,00	563.914.617,08	61.376,00	–	14.952,00	1.223,00	269,00
2017	68.299,00	478.473.542,59	52.743,00	2.336,00	12.637,00	676,00	377,00
2018	53.647,00	309.001.391,80	45.551,00	–	7.572,00	529,00	169,00
2019	44.053,00	294.601.984,57	34.442,00	–	8.883,00	767,00	315,00
2020	65.995,00	471.956.822,98	59.911,00	–	6.266,00	–	17,00
2021	51.300,00	318.043.181,95	43.584,00	–	7.815,00	–	–
2022	36.643,00	181.751.305,89	16.876,00	–	2.003,00	–	–
2023	23.677,00	147.505.874,78	20.955,00	–	2.915,00	–	–

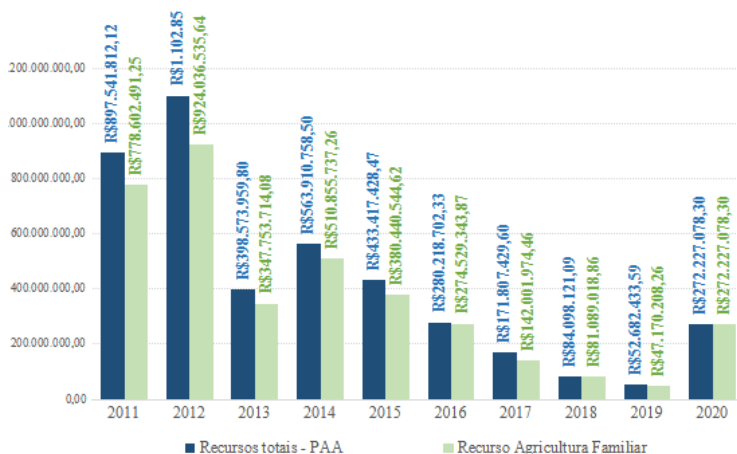
<sup>33</sup> Vale mencionar que as diferenças encontradas nos valores desembolsados a título do PAA geral entre as bases fornecidas pela Conab e do MDS podem estar associadas ao fato de a primeira instituição trabalhar apenas algumas modalidades do programa e, portanto, não ter acesso à informação orçamentária completa.

Média	63.007,20	462.403.374,25	48.901,00	669,50	10.751,00	1.052,20	220,70
Desvio-padrão	27.151,06	279.618.577,22	21.041,58	1.117,79	7.189,66	1.496,67	329,83

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados do Portal Dados Abertos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

O Gráfico 2, a seguir, mostra a evolução comparativa dos recursos do PAA geral e do PAA destinado à agricultura familiar, deixando evidente que o montante destinado ao programa vem sofrendo sucessivos cortes orçamentários. Esse movimento traz uma preocupação adicional, uma vez que, sem a quantidade de capital apropriada, não é possível expandir a abrangência territorial ou o alcance dessa iniciativa que tem por objetivo garantir a segurança alimentar.

**Gráfico 2:** Comparação de recursos PAA geral e PAA da Agricultura Familiar (2011 a 2020) – R\$ milhões constantes (dez./23).

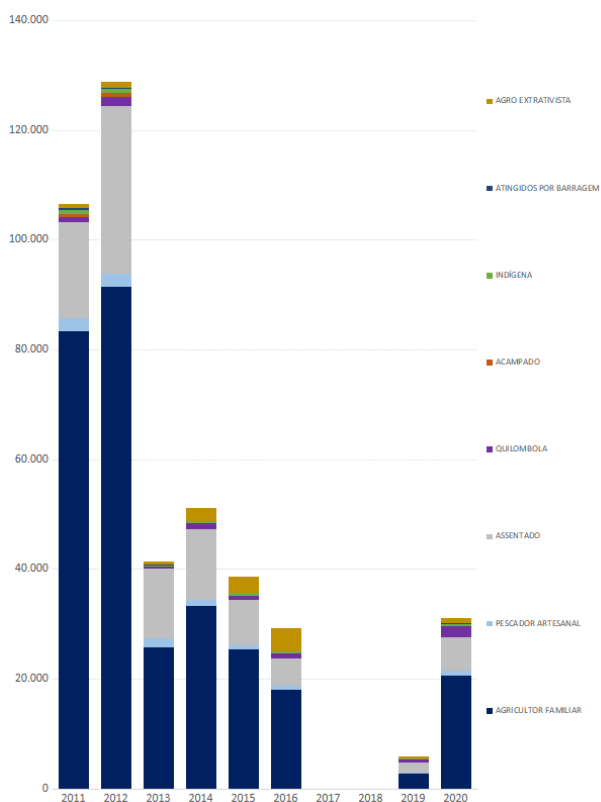


Fonte: elaborado pelos autores, com dados extraídos dos sumários executivos da Conab (2011 a 2020).

Complementarmente ao objeto principal da pesquisa e visando contribuir qualitativamente, buscou-se qualificar os fornecedores participantes do programa no sentido de

identificar o seu perfil sociocultural. Para tanto, foi realizado o levantamento do público do programa no mesmo período por ano, com exceção dos anos de 2017 e 2018, em que os compêndios da Conab não trouxeram esses dados. A maior parte dos participantes do programa são agricultores familiares, seguidos dos pescadores e assentados, o que reforça o interesse em verificar como essa iniciativa tem influenciado o desenvolvimento dessa atividade no Brasil.

Gráfico 3: Evolução da quantidade de beneficiários do PAA, por tipo (2011 a 2020).



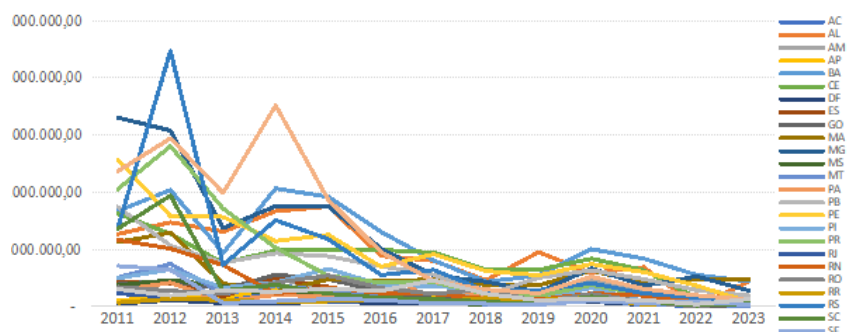
Fonte: elaborado pelos autores, com base nos sumários executivos e compêndios do PAA da Companhia Nacional de Abastecimento.

## 4 Resultados

Nesta seção, o estudo se propõe a verificar a correlação dos dispêndios públicos corrigidos monetariamente com a evolução de algumas características do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), tais como o número de agricultores beneficiados, a quantidade de produtos adquiridos e o comportamento do valor da produção da agricultura familiar. A seguir são apresentados os principais resultados e algumas interpretações que podem auxiliar a entender o programa e seus alcances.

O Gráfico 4 avalia a relação entre a evolução dos recursos pagos pelo PAA, inflacionados pelo Índice de Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para dezembro de 2023, e o número de agricultores beneficiados pelo programa entre os anos de 2011 e 2023 nas cinco grandes regiões do Brasil. Por meio dele, é possível observar que há um elevado grau de associação linear entre as duas variáveis, o que se reflete em uma correlação acima de 98% para as Regiões Nordeste (98,9%), Sudeste (98,8%), Centro-Oeste (98,7%) e Sul (98,7%), e de 93,9% para a Região Norte do país. Esse comportamento reforça os indícios de que, quanto maior for o orçamento disponibilizado para o PAA, maior será o número de beneficiários do programa. Essa conduta é replicada em todas as grandes regiões do país, de forma que se pode inferir que é uma resposta perene ao estímulo financeiro, como pode ser observado a seguir nos gráficos por estado e por região.

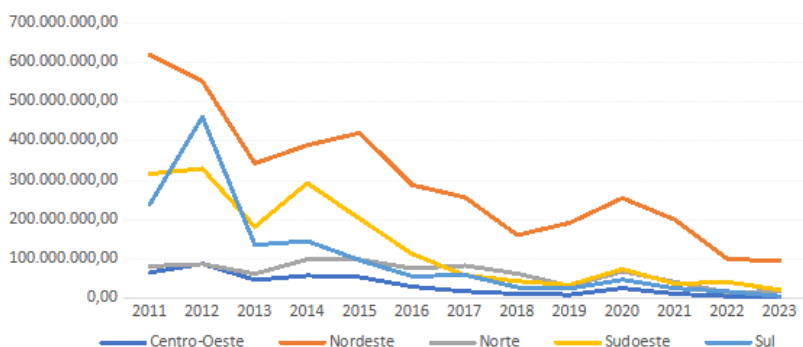
Gráfico 4: Evolução dos recursos destinados ao PAA, por Estado (2011 a 2023) – R\$ milhões constantes (preços dez./2023).



Fonte: elaborado pelos autores, com dados do Portal Dados Abertos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

A seguir, o Gráfico 5 mostra um retrato do comportamento dos recursos por grande região.

Gráfico 5: Evolução dos recursos destinados ao PAA, por Grande Região (2011 a 2023) – R\$ milhões constantes (preços de dez./2023).

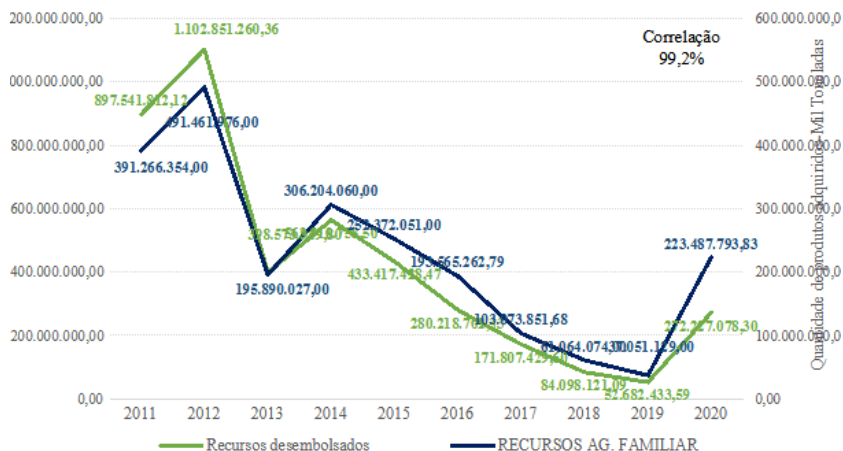


Fonte: elaborado pelos autores, com dados do Portal Dados Abertos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

A correlação entre essas duas variáveis é de 99,2%. Esse comportamento é bastante intuitivo, uma vez que, estabelecidos os preços para cada tipo de produto oriundo

da agricultura familiar, quanto maior o volume de recursos destinados à sua compra, maior é a quantidade que pode ser obtida.

Gráfico 6: Evolução dos desembolsos do PAA – preços de dez./2023 – e da quantidade de produtos adquiridos – R\$ milhões e mil toneladas (2011 a 2020).



Fonte: elaborado pelos autores, com os dados dos Sumários Executivos e Compêndios do PAA da Companhia Nacional de Abastecimento (2011 a 2020).

#### 4.1 Resultados por municípios

A fim de confirmar esses indícios positivos do PAA para os agricultores brasileiros, analisaram-se conjuntamente as informações de valor da produção da agricultura familiar, a nível de município, dos Censos Agropecuários de 2006 e de 2017, anos para os quais há dados coletados com o detalhamento necessário para a análise proposta, e as referências do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome de quais municípios participaram do programa.

Na posse desses dados, procedeu-se para a atualização monetária do valor da produção, inflacionando-o por meio do IPCA para dezembro de 2023. Esse procedimento fez-se necessário para expurgar os efeitos da inflação acumulada no período. Em seguida, dividiu-se a amostra entre municípios participantes do PAA e não participantes para, depois, calcular o crescimento acumulado entre os anos de 2017 e 2006.

Vale mencionar que, como a variação foi obtida a partir de valores constantes de dezembro de 2023, os resultados são expressos em termos reais. Isso permitiu evidenciar um crescimento real acumulado no período de 1.609% no valor da produção da agricultura familiar para os municípios beneficiados com o PAA, o que representa um aumento médio anual de 29,4%. Já os municípios que não participaram do programa observaram um crescimento de 910% no valor da produção da agricultura familiar no período, apresentando uma variação média anual de 23,4%.

Contudo, por se tratar de uma análise amostral, é preciso verificar se as médias obtidas para os dois grupos são estatisticamente diferentes ou não. Para isso, recorreu-se ao teste t de Welch, uma vez que as amostras possuem tamanhos e variâncias diferentes, para comparação de médias. O resultado, apresentado na Tabela 3, indica que as médias de crescimento das duas amostras são estatisticamente diferentes entre si, ou seja, que o crescimento acumulado do valor da produção da agricultura familiar nos municípios que participaram do PAA deve ser considerado superior ao dos municípios que não foram beneficiados pelo programa considerando um intervalo de confiança de 95%<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> O teste t de Welch comparativo de médias obteve uma estatística calculada de 2,2071. Esse valor, quando comparado ao t-crítico do teste bicaudal, mostra-se maior e, portanto, revela que o valor se encontra na região de rejeição da hipótese nula (Assim, as médias são estatisticamente diferentes entre si ao nível de significância de 5%).

Tabela 3: Resultado do teste t de Welch comparativo de médias de crescimento do valor da produção da agricultura familiar entre 2006 e 2017.

	<b>Municípios que não participaram do PAA</b>	<b>Municípios que participaram do PAA</b>
Média	9,1079	16,0927
Variância	961,6473	26.673,75
Observações	461	3364
Hipótese da diferença de média	0	
Estatística t Welch		2,2071
P() bicaudal		0,0274
t crítico uni-caudal		1,646
Intervalo de confiança 95%		0,7800 – 13,1895

Fonte: elaborada pelos autores, com os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017.

## 4.2 Resultados por região

Para verificar se esse resultado se sustenta nas diferentes regiões do país, iremos aplicar o mesmo teste nas diferentes localidades brasileiras. Os resultados, apresentados nas Tabelas 4, 5, 6, 7 e 8, revelam que a média do crescimento acumulado do valor da produção da agricultura familiar entre 2006 e 2017 só é estatisticamente diferente entre os municípios participantes e não participantes do PAA na Região Nordeste do Brasil.

Tabela 4: Resultado do teste t de Welch comparativo de médias de crescimento do valor da produção da agricultura familiar na Região Norte entre 2006 e 2017.

<b>Norte</b>	<b>Municípios que não participaram do PAA</b>	<b>Municípios que participaram do PAA</b>
Média	15,8011	62,2280
Variância	1848,57	236308,40

Observações	12	334
Estatística t Welch	1,5817	
P() bicaudal	0,1153	
Intervalo de confiança 95%	-11,4479 – 104,3018	

Fonte: elaborada pelos autores, com os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017.

Possivelmente, esse comportamento pode estar atrelado ao fato de essa região ter sido a maior destinatária dos recursos do programa de aquisição de alimentos. Isso traz evidências de que os benefícios associados à iniciativa de assegurar a comercialização dos produtos provenientes da agricultura familiar existem, mas é preciso disponibilizar recursos suficientes para a sua operação.

Tabela 5: Resultado do teste t de Welch comparativo de médias de crescimento do valor da produção da agricultura familiar na Região Nordeste entre 2006 e 2017.

<b>Nordeste</b>	<b>Municípios que não participaram do PAA</b>	<b>Municípios que participaram do PAA</b>
Média	2,7577	6,6463
Variância	67,94	2213,96
Observações	83	1173
Estatística t Welch	2,3638	
P() bicaudal	0,01838	
Intervalo de confiança 95%	0,6584 – 7,1186	

Fonte: elaborada pelos autores, com os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017.

Tabela 6: Resultado do teste t de Welch comparativo de médias de crescimento do valor da produção da agricultura familiar na Região Sudeste entre 2006 e 2017.

<b>Sudeste</b>	<b>Municípios que não participaram do PAA</b>	<b>Municípios que participaram do PAA</b>
Média	8,6022	13,0224
Variância	1008,89	4713,53
Observações	244	753
Estatística t Welch	1,371	
P() bicaudal	0,1707	
Intervalo de confiança 95%	-1,9075 – 10,7479	

Fonte: elaborada pelos autores, com os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017.

Tabela 7: Resultado do teste t de Welch comparativo de médias de crescimento do valor da produção da agricultura familiar na Região Sul entre 2006 e 2017.

<b>Sul</b>	<b>Municípios que não participaram do PAA</b>	<b>Municípios que participaram do PAA</b>
Média	11,8131	13,6838
Variância	1283,09	3929,48
Observações	60	854
Estatística t Welch	0,3669	
P() bicaudal	0,7145	
Intervalo de confiança 95%	-8,2618 – 12,0031	

Fonte: elaborada pelos autores, com os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017.

Tabela 8: Resultado do teste t de Welch comparativo de médias de crescimento do valor da produção da agricultura familiar na Região Centro-Oeste entre 2006 e 2017.

<b>Centro-Oeste</b>	<b>Municípios que não participaram do PAA</b>	<b>Municípios que participaram do PAA</b>
Média	8,6022	13,0224
Variância	1451,14	2788,39
Observações	62	250
Estatística t Welch	1,371	
P() bicaudal	0,1707	
Intervalo de confiança 95%	-1,9075 – 10,7479	

Fonte: elaborada pelos autores, com base nos dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017.

### ***4.3 Perfil sociocultural dos fornecedores do PAA***

Os fornecedores identificados como participantes do programa foram: agricultores familiares, pescadores artesanais, assentados, quilombolas, acampados, indígenas, atingidos por barragem e agroextrativistas. No momento da pesquisa, esses eram os perfis devidamente autorizados pela legislação do programa. Seguem abaixo os resultados por especificidade.

Os anos de 2011 e 2012 foram os com maior participação de todos os perfis, no entanto, seja pelas novas imposições burocráticas advindas da operação Agrofantasma ou por outras fontes alheias ao conhecimento da pesquisa, a partir de 2013 o quantitativo de cadastrados reduziu gradativamente, voltando a ter um acréscimo considerável em 2020, quando o PAA foi instrumento de abastecimento de alimentos, ocasionado pela Covid-19 (Conab, 2020).

A maioria expressiva da agricultura familiar é de agricultores, seguidos dos assentados e dos agroextrativistas. Os acampados tiveram participação apenas em 2011 e 2012. Os

indígenas não tiveram grandes oscilações durante o período da pesquisa. Há destaque para os agroextrativistas que, em detrimento dos demais perfis que reduziram suas participações a partir de 2013, aumentaram consideravelmente sua produção a partir de 2014. Os anos de 2017 e 2018 não tiveram seus dados divulgados, o que limitou a pesquisa completa do perfil no período de 2011 a 2020.

Os agricultores familiares cadastrados no programa saíram de cerca de 80 mil em 2011 para 3 mil em 2019, voltando a aumentar em 2020, para cerca de 20 mil. Os pescadores, com cerca de 2,4 mil cadastrados em 2011, chegaram a cerca de 170 em 2019, aumentando para cerca de 1 mil em 2020. Os assentados passaram de cerca de 30 mil famílias em 2012 para cerca de 1,8 mil em 2019, crescendo para 6 mil famílias em 2020. Os quilombolas chegaram a 1, 6 mil famílias cadastradas em 2012, voltando a crescer para cerca de 2 mil em 2020.

## **5 Considerações finais**

A pesquisa se propôs a verificar a correlação dos dispendios públicos corrigidos monetariamente com a evolução de algumas características do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nas modalidades “Compra para Doação Simultânea” (CDS) e “Compra Direta da Agricultura familiar” (CDAF). Ao avaliar a relação entre a evolução dos recursos pagos pelo PAA e o número de agricultores beneficiados entre os anos de 2011 e 2023 nas cinco grandes regiões do Brasil, observou-se que há um elevado grau de associação linear entre as duas variáveis, o que se reflete em uma correlação acima de 98% para as Regiões Nordeste (98,9%), Sudeste (98,8%), Centro-Oeste (98,7%) e Sul (98,7%), e de 93,9% para a Região Norte do país.

Esse comportamento reforça os indícios de que, quanto maior for o orçamento disponibilizado para o PAA, maior

será o número de agricultores do programa. Evidenciou-se ainda que a evolução dos desembolsos do PAA está linearmente associada à quantidade de produtos adquiridos pelo programa. A correlação entre essas duas variáveis é de 99,2%. Esse comportamento é bastante intuitivo, uma vez que, estabelecidos os preços para cada tipo de produto oriundo da agricultura familiar, quanto maior o volume de recursos destinados à sua compra, maior é a quantidade que pode ser obtida.

Os resultados revelaram que a média do crescimento acumulado do valor da produção da agricultura familiar entre 2006 e 2017 só é estatisticamente diferente entre os municípios participantes e não participantes do PAA na Região Nordeste do Brasil. Possivelmente, esse comportamento pode estar atrelado ao fato de essa região ter sido a maior destinatária dos recursos do programa de aquisição de alimentos. Isso traz evidências de que os benefícios associados à iniciativa de assegurar a comercialização dos produtos provenientes da agricultura familiar existem, mas é preciso disponibilizar recursos suficientes para a sua operação.

Em relação às limitações da pesquisa, foi realizado o levantamento do perfil sociocultural dos fornecedores do programa, como, quilombolas, assentados, acampados, etc., no período de 2011 a 2020, porém em 2017 e 2018 os compêndios da Conab não trouxeram esses dados, o que não permitiu fazer a análise desses dois anos.

A pesquisa contemplou o perfil sociocultural das famílias participantes do PAA no período analisado, 2011 a 2020, no sentido de analisar se os agricultores autorizados pela Lei de Criação do PAA estavam utilizando o programa, e concluiu que os anos de 2011 e 2012 foram os com maior participação de famílias no PAA, abrangendo todos os perfis socioculturais: agricultores familiares, pescadores

artesanais, assentados, quilombolas, acampados, indígenas, extrativistas e atingidos por barragem. Esse fato se correlaciona ao de que esses foram os anos em que mais se investiram recursos no programa, o que evidencia uma resposta positiva à aplicação de recursos no programa.

Os agricultores familiares foram a grande maioria, cerca de 80 mil famílias cadastradas em 2011, seguidos dos assentados, com cerca de 30 mil; e os menos representativos foram os acampados, que só tiveram participação em 2011 e 2012. Os povos indígenas foram os que menos tiveram impacto no quantitativo ao longo dos anos, o que pode se dar ao fato de a legislação específica deles não ter sofrido grandes alterações restritivas, como ocorreu com os demais perfis a partir de 2013.

Numa visão geral da pesquisa, o PAA se mostrou essencial para a segurança alimentar e o desenvolvimento econômico da agricultura familiar. Como política pública, o programa atende os objetivos de contribuir para a redução da segurança alimentar e a garantia de renda ao produtor rural, no entanto carece de maior empenho no sentido de investir mais recursos. A pesquisa trouxe evidências de que os benefícios associados à iniciativa de assegurar a comercialização dos produtos provenientes da agricultura familiar existem, mas é preciso disponibilizar recursos suficientes para a sua operação.

Correlacionando a política pública brasileira às demais políticas públicas ao redor do mundo de incentivo à agricultura familiar, a pesquisa destaca as semelhanças entre a política pública brasileira e a política pública dos Estados Unidos, onde o USDA administra mais de 150 programas que fornecem subsídios diretos e apoio indireto às empresas agrícolas de forma a conferir medidas específicas para diminuir o impacto de flutuações de preços e de receitas, de acordo com Edwards (2023).

Como contribuição para futuras pesquisas, podem ser analisados os impactos do PAA para as regiões brasileiras, podendo trazer como aporte a análise de impactos de culturas mais adequadas por região, bem como os impactos da diversificação de culturas para os agricultores familiares. Outra opção seria utilizar uma série temporal mais longa, ou, ainda, realizar um levantamento dos produtos plantados em cada estado, preços e estudo de solo. Tais sugestões visam contribuir para que futuros pesquisadores possam se engajar em conhecer e disseminar cada vez mais informações sobre essa política pública tão importante para o Brasil.

## Referências

AGAPTO, P. *et al.* Avaliação do programa de aquisição de alimentos (PAA) em campina do monte alegre, estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 42, n. 2, mar./abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Portal Dados Abertos**, [2006]. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 09 mar. 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Compêndio de estudos Conab Programa de Aquisição de Alimentos-PAA: Resultados das Ações da Conab em 2016. **Conab**, 2016. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 4 jun. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Compêndio de estudos Conab Programa de Aquisição de Alimentos-PAA: Resultados das Ações da Conab em 2017. **Conab**, 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 4 jun. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Compêndio de estudos Conab Programa de

Aquisição de Alimentos-PAA: Resultados das Ações da Conab em 2018. **Conab**, 2018. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>: 4 jun. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Compêndio de estudos Conab Programa de Aquisição de Alimentos-PAA: Resultados das Ações da Conab em 2019. **Conab**, 2019. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 4 jun. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Compêndio de estudos Conab Programa de Aquisição de Alimentos-PAA: Resultados das Ações da Conab em 2020. **Conab**, 2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Programa de Aquisição de Alimentos: Resultados da Conab 2011. **Conab**, 2011. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>. Acesso em: 4 jun. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Programa de Aquisição de Alimentos: Resultados da Conab 2012. **Conab**, 2012. Disponível: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-dopaa>. Acesso em: 4 jun. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Programa de Aquisição de Alimentos: Resultados da Conab 2013. **Conab**, 2013. Disponível: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa> em: Acesso em: 4 jun. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Programa de Aquisição de Alimentos: Resultados da Conab 2014. **Conab**, 2014. Disponível em: [https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa\).pdf](https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa).pdf). Acesso em: 4 jun. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Programa de Aquisição de Alimentos: Resultados da Conab 2015. **Conab**, 2015. Disponível: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-dopaa>. Acesso em: 4 jun. 2023.

CHIKUSHI, Rohgi Toshio Meneses. **Abordagens baseadas na análise de séries temporais não lineares para a detecção de mudanças de conceito no contexto do aprendizado adaptativo supervisionado**. 2021. 123 f. Tese (Doutorado em Ciência da Computação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/45629>. Acesso em: 4 mar. 2025.

EDWARDS, C. Cutting Federal Farm Subsidies. **Cato Institute**, Briefing Paper n. 162, 2023. Disponível em: <https://www.cato.org/briefing-paper/cutting-federal-farm-subsidies>. Acesso em: 23 mar. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Family Farming Knowledge Platform. FAO, [2024]. Disponível em: <https://www.fao.org/familyfarming/countries/fra/en/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD). United Nations Decade of Family Farming 2019-2028. Global Action Plan. Rome: FAO; IFAD, 2019.

GALE, F. Growth and Evolution in China's Agricultural Support Policies. **United States Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service**, n. 153, Aug. 2013

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

HESPAHOL, R. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, v. 25, n. 3, p. 469-483, set./dez. 2013.

INDIA: Issues and Priorities for Agriculture. Feature Story. **World Bank**. 17 May 2012. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/05/17/india-agriculture-issues-priorities>. Acesso em: 24 mar. 2024.

LAMARCHE, H. **A agricultura familiar**: comparação internacional. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1997.

MARASSIRO, M. J.; OLIVEIRA, M. L. R.; PEREIRA, G. P. Family farming in Mozambique: Characteristics and challenges. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 6, p. e22110615682, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i6.15682. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/15682>. Acesso em: 20 mar. 2024.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023: Adapting Agriculture to Climate Change. 9. China, **OECD iLibrary**, 2023a. Disponível em: [https://www.oecd.org/en/publications/adapting-agriculture-to-climate-change\\_5js08hwvfnr4-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/adapting-agriculture-to-climate-change_5js08hwvfnr4-en.html). Acesso em: 24 mar. 2024.

ROUX, B. A agricultura familiar francesa em perspectiva histórica. In: DE SOUZA, O. T. *et al.* (Org.). **Diálogo contemporâneo acerca da questão agrária e agricultura familiar no Brasil e na França**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019. p. 21-36.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: IPEA, 2014a. p. 75-104.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* A diversificação produtiva como forma de viabilizar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar no Brasil. In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014b. v. 2, p. 61-84.

SHEN, M.; SHEN, J. Evaluating the cooperative and family farm programs in China: A rural governance perspective. **Land Use Policy**, v. 79, p. 240-250, 2018.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). Family Farms. **National Institute of Food and Agriculture**, [2016]. Disponível em: <https://www.nifa.usda.gov/grants/programs/family-small-farm-program/family-farms>. Acesso em: 24 abr. 2024.

VALADARES, A.; SOUZA, M. G. P. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA):** uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 21).

# Capítulo 9

---

## Necessidades de contextualização na formação de professores: políticas públicas e sujeitos na educação do campo

*Ercila Regina da Silva Ferreira<sup>35</sup>  
Mônica Mendes Pereira Alves<sup>36</sup>*

**Resumo:** Este artigo examina a necessidade de reformular as práticas educativas em comunidades rurais, com base no paradigma da educação do campo, que valoriza as especificidades culturais e demandas sociais locais. O estudo foca na formação de professores para esse contexto, buscando responder à questão: qual é a formação necessária para a educação do campo? Com apoio de políticas públicas que promovem saberes locais, a contextualização curricular e a integração comunitária, busca-se garantir uma educação de qualidade que promova emancipação e engajamento social. A pesquisa envolve múltiplos agentes, como estudantes, famílias, gestores, pesquisadores e governos. A metodologia é mista, combinando pesquisa-ação, abordagem qualitativa, pesquisa documental e bibliográfica, visando a uma compreensão mais profunda dos fenômenos educacionais. Os resultados desta pesquisa indicam que a formação de professores para a educação do campo deve valorizar os saberes locais, contextualizar o currículo e estimular a integração com a comunidade. Esses elementos são essenciais para uma prática docente eficaz e inclusiva nas áreas rurais, destacando a importância de reconhecer as experiências e necessidades dos sujeitos do campo. Eles buscam contribuir para o desenvolvimento de práticas educativas mais eficazes e inclusivas, promovendo

---

<sup>35</sup> Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. E-mail: ercila.r@gmail.com.

<sup>36</sup> Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. E-mail: bluejelbr@gmail.com.

igualdade de oportunidades e fortalecendo identidades locais nas áreas rurais.

Palavras-chave: Sujeitos; Educação do campo; Formação de professores; Saberes locais; Políticas públicas.

## **1 Introdução**

As disparidades educacionais entre áreas urbanas e rurais ressaltam a necessidade urgente de uma educação inclusiva e contextualizada no campo. Este estudo investiga a formação de professores para atuar na educação em zona rural, reconhecendo sua relevância para o fortalecimento de práticas pedagógicas que respondam às especificidades culturais e sociais dessas regiões. O paradigma da educação do campo propõe um redirecionamento das práticas educacionais, alinhando-se às lutas camponesas por direitos, vinculadas à preservação e valorização da cultura local e às necessidades sociais das comunidades rurais.

Nesse cenário, a formação de professores torna-se essencial, exigindo abordagens pedagógicas que valorizem os saberes locais, adaptem os currículos ao contexto rural e promovam uma integração efetiva entre a escola e a comunidade. A formação docente deve ir além da simples transmissão de conteúdos acadêmicos, incorporando uma perspectiva crítica que acolha a pluralidade de saberes e práticas existentes no campo. Assim, é possível não apenas tirar esses sujeitos da invisibilidade social, mas também fortalecer sua participação ativa nas decisões que impactam suas vidas e o desenvolvimento de suas comunidades.

Este estudo busca explorar que tipo de formação de professores é necessária para atender os princípios e demandas da educação do campo, considerando as dimensões epistêmicas e políticas dessa formação. Ao investigar a reformulação das práticas educativas e a valorização dos saberes locais, o trabalho tem como objetivo promover po-

líticas públicas que reconheçam e respondam às realidades educacionais das áreas rurais, fortalecendo a identidade camponesa e o protagonismo dos sujeitos do campo.

A justificativa para este estudo reside na necessidade urgente de transformar as práticas educativas em comunidades rurais, levando em conta a diversidade e a complexidade dos contextos educacionais no campo. A falta de uma abordagem curricular contextualizada e a ausência de uma formação contínua de professores voltada às particularidades das comunidades rurais perpetuam a exclusão social e educacional nessas regiões. Além disso, a literatura aponta para uma escassez de estudos que abordem a formação docente sob a ótica da educação do campo, especialmente no que se refere à integração comunitária e ao reconhecimento dos saberes locais.

Este trabalho busca preencher essa lacuna, fornecendo subsídios para a formulação de políticas públicas e o desenvolvimento de práticas pedagógicas que estejam alinhadas às realidades e necessidades das comunidades rurais. A pesquisa também revisita programas governamentais como o PRONERA e o Mais Educação, que desempenham papéis importantes na promoção da educação no campo, mas que necessitam de avaliações críticas contínuas para garantir sua efetividade.

A metodologia deste estudo é mista, combinando pesquisa-ação com abordagem qualitativa, além de pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa-ação proporcionou uma interação direta com professores, gestores, estudantes e suas famílias, promovendo uma compreensão mais profunda das práticas educativas em andamento. Além disso, foi realizada a análise dos Projetos Político-Pedagógicos (PPP) das escolas participantes, avaliando como as diretrizes escolares incorporam os saberes locais e promovem a integração comunidade-escola.

Por fim, os conceitos fundamentais desta pesquisa incluem a valorização dos saberes locais, a contextualização do ensino e a emancipação dos sujeitos do campo. Os resultados deste estudo poderão contribuir para o fortalecimento das práticas educativas reformuladas e para o avanço das políticas públicas voltadas à educação rural.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: na seção 2, apresenta-se a revisão da literatura, contextualizando a educação no campo e as políticas públicas pertinentes. A seção 3 descreve a metodologia da pesquisa, com ênfase na pesquisa-ação e na abordagem qualitativa. Na seção 4, são discutidos os resultados, destacando as contribuições das práticas educativas reformuladas para o fortalecimento da educação do campo. Finalmente, a seção 5 sintetiza os principais achados e suas implicações para a formação de professores e valorização dos saberes locais nas comunidades rurais.

## **2 Revisão de literatura**

A educação do campo surge como um movimento presente na sociedade brasileira contemporânea, impulsionado pelos trabalhadores rurais e suas organizações. Seu objetivo é influenciar as políticas educacionais, pautando-se nos interesses coletivos das comunidades do campo. Essa proposta está profundamente conectada ao trabalho, à cultura, ao conhecimento e às lutas sociais das populações rurais, refletindo o confronto entre diferentes projetos e visões de agricultura, com impactos nas políticas públicas, na educação e na formação humana. Embora ainda em processo de consolidação, a educação do campo já se estabelece como uma categoria analítica relevante para examinar tanto a realidade atual como as práticas e políticas educacionais direcionadas aos trabalhadores rurais, mesmo que ocorram em contextos e sob denominações diversas (Caldart, 2012).

O Distrito Federal tem a responsabilidade de desenvolver sua política pública em alinhamento com os marcos legais, levando em consideração a relação histórica entre as áreas urbanas e rurais no Brasil, além das particularidades de seu território. A área rural do DF abrange cerca de 250 mil hectares, com 46% dos estabelecimentos pertencendo a agricultores familiares que, apesar de ocuparem apenas 4% das terras, produzem mais de 800 mil toneladas de alimentos por ano. Esse espaço rural é caracterizado por diversas contradições, devido à presença de diferentes atores, como ruralistas, latifundiários, agricultores familiares, camponeses com ou sem terra (Currículo em Movimento, 2014).

De acordo com Caldart (2012), a educação do campo propõe uma concepção específica de educação, que vai além da simples discussão pedagógica sobre uma escola voltada para o meio rural ou dos aspectos didático-metodológicos. Ela visa à criação de um novo modelo para as escolas do campo, tendo como eixo central as necessidades formativas dos sujeitos que vivem nessas áreas. Esse modelo deve estar alinhado às demandas da vida no campo e, principalmente, ser construído pelos próprios sujeitos do campo, com o meio rural como referência e base formadora.

A trajetória da Educação do Campo no Brasil é construída por uma rede de atores que atuam em diversas frentes, como política, sociedade, cultura, estética, ética e ciência. Esse processo caracteriza-se por um movimento contínuo em prol do reconhecimento e da valorização dos saberes dos moradores do campo. O reconhecimento é uma necessidade fundamental da existência humana, que envolve a luta por direitos, incluindo o acesso ao conhecimento acadêmico-científico, historicamente limitado para as populações rurais. Contudo, isso não significa que essas comunidades dependam exclusivamente desse tipo de conhecimento para reafirmar suas identidades (Ferreira; Alves, 2024).

Os princípios pedagógicos da educação no campo apresentam uma abordagem educacional que visa à transformação social e à emancipação dos indivíduos, com foco no desenvolvimento integral e na criação de uma sociedade mais equitativa e sustentável. Ao valorizar os conhecimentos locais, contextualizar o currículo e integrar a comunidade no processo educacional, a educação no campo busca garantir o acesso à educação de qualidade para as populações rurais, promovendo sua autonomia e participação ativa na sociedade. Nesse contexto, o aspecto pedagógico surge como uma relação construída entre os envolvidos no processo educativo, manifestando-se por meio da interação e do diálogo entre eles (Ferreira, 2008).

A formação de professores na educação do campo é um tema crucial para a garantia de uma educação inclusiva e de qualidade que atenda às especificidades das áreas rurais. As políticas públicas desempenham um papel central nesse processo, ao desenvolver diretrizes e programas voltados para as necessidades das comunidades camponesas, com o objetivo de valorizar seus saberes tradicionais e promover uma integração eficaz entre a escola e a comunidade.

A II Conferência Nacional de Educação, realizada em 2004, enfatizou a necessidade de valorização dos saberes locais como um princípio fundamental para a construção de uma educação mais inclusiva e contextualizada. Essa valorização é particularmente relevante no contexto da formação de professores, tanto na formação inicial como na continuada. Ao integrar os saberes locais no currículo, é possível criar um ambiente de aprendizado que respeite, e concomitantemente celebre a cultura e as experiências da comunidade.

Além disso, a permanência de professores qualificados nas escolas do campo é essencial para garantir a continuidade e a qualidade da educação. Para que isso aconteça, é ne-

cessário promover políticas que incentivem a fixação desses educadores nas áreas rurais, proporcionando condições de trabalho adequadas e oportunidades de desenvolvimento profissional. A integração entre escola e comunidade deve ser um objetivo central, pois essa colaboração fortalece o vínculo entre os educadores e os alunos, enriquecendo o processo educativo.

Sendo assim, um dos aspectos fundamentais das políticas públicas na educação do campo é a valorização dos saberes locais. A formação de professores deve ser orientada para integrar os conhecimentos e as práticas culturais das comunidades ao currículo escolar. Ao promover o respeito e a incorporação das tradições e modos de vida locais, as políticas públicas garantem uma educação contextualizada, que se conecta com a realidade dos estudantes, tornando o processo de ensino-aprendizagem mais significativo.

Além disso, as políticas públicas precisam assegurar tanto a formação inicial como a formação continuada de professores. Programas específicos para docentes que atuam em áreas rurais devem oferecer não apenas uma sólida base teórica, mas também oportunidades para vivências práticas. A formação continuada também é essencial para que os professores possam se atualizar constantemente sobre novas metodologias e práticas adequadas ao contexto rural, promovendo, assim, a melhoria contínua da qualidade do ensino.

Outro pilar essencial é o currículo contextualizado, que precisa ser adaptado às particularidades das áreas rurais, refletindo as realidades e os desafios locais. As políticas públicas devem apoiar o desenvolvimento de conteúdos que abordem temas como agroecologia, sustentabilidade e cultura local, conectando o aprendizado escolar ao cotidiano dos alunos e às práticas das suas comunidades. Essa

contextualização curricular torna a educação mais relevante e próxima das vivências dos estudantes do campo.

No entanto, para que essas políticas tenham sucesso, é necessário garantir a permanência de professores qualificados no campo. A falta de infraestrutura, baixos salários e dificuldades logísticas podem afastar profissionais das áreas rurais. Assim, políticas públicas devem incluir incentivos que melhorem as condições de trabalho, ofereçam salários justos e criem programas de moradia para os professores que atuam no campo. Além disso, é importante desenvolver mecanismos que incentivem a permanência de educadores que já fazem parte das comunidades locais, permitindo que eles continuem contribuindo para o desenvolvimento da educação no campo.

A integração entre a escola e a comunidade também é um fator crucial. Políticas públicas devem fomentar a colaboração entre os professores, as famílias e outros agentes das comunidades, promovendo uma educação participativa e coletiva. A formação de professores precisa preparar os docentes para se envolverem ativamente com a vida comunitária, fortalecendo os laços entre a educação formal e as práticas sociais e culturais do campo. Essa integração é vital para que a escola se torne um espaço de troca e fortalecimento da comunidade rural.

Além disso, a educação do campo deve ser vista como um instrumento de emancipação e cidadania, e as políticas públicas precisam preparar os professores para promover uma educação que vá além da transmissão de conteúdos acadêmicos. A formação de educadores deve ter como objetivo formar cidadãos críticos, conscientes e atuantes, capazes de participar ativamente das lutas sociais e políticas das comunidades rurais, contribuindo para a melhoria das condições de vida no campo.

Para alcançar uma formação de professores eficaz, é fundamental que haja uma articulação entre teoria e prática. As políticas públicas devem incentivar a criação de programas que proporcionem aos professores experiências práticas e oportunidades para refletirem criticamente sobre sua atuação e sobre os contextos sociais em que estão inseridos. Programas como estágios supervisionados e pesquisas-ação podem ser estratégias eficazes para garantir essa articulação, permitindo que os professores desenvolvam competências para lidar com as complexidades do contexto rural.

Portanto, ao priorizar a formação de professores que valorizem e utilizem os saberes locais, e ao fomentar a integração entre a escola e a comunidade, estamos pavimentando o caminho para uma educação mais significativa e sustentável, que atenda às necessidades dos alunos e das comunidades rurais.

### ***2.1 Programas de políticas públicas para a educação do campo brasileira***

No Brasil, algumas iniciativas já apontam para a importância de políticas públicas voltadas para a educação do campo. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), por exemplo, oferece educação básica e superior para trabalhadores rurais e inclui a formação de professores.

O Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, estabelece diretrizes importantes para a política de educação do campo, além de regulamentar o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), visando à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior para as populações rurais. A política de educação do campo, conforme o decreto, deve ser desenvolvida pela União em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, seguindo as metas e diretrizes estabelecidas

pelo Plano Nacional de Educação. Essa articulação inter-governamental busca garantir o acesso à educação de qualidade para os habitantes das áreas rurais, cujas realidades apresentam especificidades culturais, sociais e econômicas.

O decreto também define o que se entende por populações do campo, destacando a diversidade de grupos que compõem esse cenário, tais como agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da reforma agrária, trabalhadores assalariados rurais, quilombolas, caiçaras, povos da floresta, entre outros. Essas populações compartilham a característica comum de basearem sua subsistência no trabalho rural, e, portanto, possuem demandas educacionais específicas que precisam ser atendidas por políticas públicas voltadas para a educação do campo. Além disso, o conceito de escola do campo também é abordado no decreto, compreendendo tanto as escolas situadas em áreas rurais como aquelas localizadas em zonas urbanas, desde que atendam predominantemente essas populações.

O PRONERA é um dos programas mais importantes descritos no decreto, sendo responsável pelo apoio a projetos voltados para diferentes áreas de desenvolvimento educacional nas comunidades rurais. Entre os objetivos do programa, destaca-se a alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental, essencial para garantir o direito à educação dessas populações historicamente marginalizadas. A formação profissional é outro eixo essencial do PRONERA, que promove a oferta de cursos técnicos, de nível superior e de pós-graduação, buscando capacitar os indivíduos para o mercado de trabalho, especialmente nas áreas que se conectam com as atividades econômicas do campo.

A capacitação de educadores é outro aspecto central do programa, contemplando tanto a escolaridade como a

formação continuada dos professores que atuam em áreas rurais. O PRONERA apoia a escolarização de professores de nível médio, na modalidade normal, assim como de professores de nível superior, por meio de licenciaturas e cursos de pós-graduação, a fim de promover uma melhoria na qualidade do ensino oferecido nas escolas do campo. Para garantir a efetividade desse processo educacional, o programa também se compromete com a produção e organização de materiais didático-pedagógicos, essenciais para adaptar o currículo às especificidades do contexto rural e proporcionar um ensino mais contextualizado e relevante para os estudantes do campo.

Além disso, o PRONERA incentiva a realização de estudos, pesquisas, seminários e debates com o intuito de fortalecer as atividades do programa e fornecer subsídios teóricos e práticos para sua implementação. Essas iniciativas têm o potencial de gerar um conhecimento mais profundo sobre as demandas educacionais das comunidades rurais, possibilitando a formulação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas às necessidades locais.

Em síntese, o Decreto nº 7.352/2010 e o PRONERA representam marcos fundamentais na estruturação de uma política de educação voltada para as áreas rurais do Brasil, tendo como foco a inclusão, a valorização dos saberes locais e o desenvolvimento de estratégias educacionais que dialoguem com as realidades do campo. Essas medidas são essenciais para promover a igualdade de oportunidades educacionais e garantir o direito à educação para todas as populações, independentemente do seu contexto geográfico ou socioeconômico.

Conclui-se, portanto, que políticas públicas eficazes para a formação de professores na educação do campo devem respeitar as especificidades das áreas rurais, valorizar os saberes locais e promover a inclusão social. O

fortalecimento dessas políticas públicas pode garantir que os professores estejam adequadamente preparados para enfrentar os desafios do contexto rural, contribuindo para a construção de uma educação que seja, ao mesmo tempo, democrática, contextualizada e emancipatória. Dessa forma, será possível promover o desenvolvimento sustentável e a transformação social nas comunidades camponesas, assegurando uma educação que atenda verdadeiramente suas necessidades e demandas.

O Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007, é uma política pública destinada à ampliação da jornada escolar e à promoção da educação integral nas escolas públicas, sendo também de grande relevância para o contexto da educação do campo. Voltado para a melhoria da qualidade da educação básica, o programa busca inserir atividades complementares ao currículo tradicional, com foco em áreas como artes, cultura, esportes, meio ambiente, direitos humanos e educação científica. No cenário rural, onde as escolas frequentemente enfrentam desafios como a precariedade de infraestrutura e a escassez de recursos pedagógicos, o Mais Educação desempenha um papel fundamental ao proporcionar uma abordagem educacional mais completa e inclusiva.

A proposta de educação integral no campo visa ao desenvolvimento integral dos alunos, abarcando as dimensões intelectual, social, emocional, física e cultural. O programa, ao atuar no contraturno escolar, expande o tempo de permanência dos estudantes na escola e busca potencializar o processo de ensino-aprendizagem em um contexto muitas vezes marcado pela dispersão geográfica e pelo distanciamento das práticas pedagógicas urbanas. Dessa forma, o Mais Educação no campo assume a responsabilidade de integrar os saberes locais ao currículo escolar, fortalecendo

os vínculos com a comunidade e promovendo o respeito pelas culturas tradicionais e as práticas agrícolas.

O programa tem como um de seus principais objetivos a redução das desigualdades educacionais entre as zonas urbanas e rurais, oferecendo atividades que buscam não só a permanência dos alunos nas escolas, mas também a redução da evasão escolar, que costuma ser um problema recorrente nas áreas rurais. Em muitas comunidades do campo, onde as escolas são o principal ou único espaço de socialização e aprendizado para crianças e adolescentes, o Mais Educação apresenta-se como uma estratégia crucial para enfrentar a vulnerabilidade social e a exclusão educacional.

A implementação do Programa Mais Educação nas escolas rurais do Brasil trouxe uma série de impactos positivos para as comunidades do campo. Ao aumentar o tempo de permanência dos alunos na escola e diversificar as atividades oferecidas, o programa contribui para o desenvolvimento de uma educação mais contextualizada e próxima da realidade vivida pelos estudantes. Além disso, a integração entre a escola e a comunidade tem se mostrado um fator essencial para o sucesso do programa, uma vez que muitas das atividades envolvem a participação ativa de pais, agricultores locais e outros membros da comunidade, fortalecendo os laços sociais e promovendo o engajamento coletivo no processo educativo.

Por outro lado, o programa também enfrentou desafios, especialmente em relação à infraestrutura das escolas rurais e à capacitação dos professores. A ausência de espaços adequados para a realização das atividades propostas e a necessidade de uma formação mais específica para os educadores lidarem com as demandas da educação integral são questões centrais. No contexto do campo, onde o acesso a recursos e tecnologias é limitado, essas dificuldades se acentuam, exigindo um maior esforço por parte das auto-

ridades educacionais para garantir a implementação eficaz do programa.

Embora o Programa Mais Educação tenha trazido benefícios significativos para a educação no campo, é necessário reconhecer os desafios que ainda persistem. A sustentabilidade financeira do programa, por exemplo, é um ponto crítico, uma vez que cortes de verbas e atrasos nos repasses afetam diretamente a continuidade e a qualidade das atividades desenvolvidas nas escolas rurais. Além disso, a formação de professores para trabalhar com a diversidade de áreas e projetos propostos pelo programa é fundamental para garantir que a educação integral no campo seja efetivamente implementada.

O fortalecimento da política de educação integral no campo requer uma articulação entre os diversos atores envolvidos – gestores públicos, comunidades rurais, educadores e estudantes –, a fim de promover uma educação que responda às necessidades e potencialidades locais. O Mais Educação, quando bem implementado, tem o potencial de transformar as práticas pedagógicas nas áreas rurais, oferecendo uma educação mais inclusiva e promotora de cidadania.

Em conclusão, o Programa Mais Educação representa uma política educacional de grande importância para o fortalecimento da educação do campo no Brasil. Ao integrar atividades extracurriculares e promover uma abordagem de educação integral, o programa contribui para o desenvolvimento pleno dos alunos e para a construção de uma educação contextualizada, que respeita e valoriza os saberes e as culturas das populações rurais. Para que o programa atinja todo o seu potencial, é essencial enfrentar os desafios estruturais e garantir a continuidade das políticas públicas voltadas para a educação do campo, assegurando que todos

os estudantes tenham acesso a uma educação de qualidade, independentemente de seu contexto geográfico.

A integração das experiências do Mais Educação e do PRONERA revela a importância de abordagens complementares para a formação docente, considerando as especificidades culturais e sociais das comunidades rurais. A pesquisa destaca que, além das atividades complementares propostas pelo Mais Educação, o PRONERA oferece um suporte significativo na capacitação de educadores, proporcionando formação profissional e pedagógica que respeita os saberes locais.

Assim, ao unir as contribuições desses programas, esta investigação busca delinear um panorama mais abrangente sobre a formação de professores nas escolas do campo, considerando não apenas os desafios, mas também as potencialidades que podem ser exploradas para promover uma educação de qualidade. O objetivo é, portanto, contribuir para a construção de práticas pedagógicas que sejam contextualizadas e que reflitam as realidades dos alunos e das comunidades em que estão inseridos.

### **3 Procedimentos metodológicos**

A pesquisa adota uma abordagem mista, combinando pesquisa-ação e metodologia qualitativa, para investigar a formação de professores na educação do campo. A escolha da pesquisa-ação se justifica pela sua capacidade de integrar teoria e prática, permitindo uma compreensão mais aprofundada dos fenômenos educacionais e facilitando mudanças significativas na realidade investigada. Além disso, a abordagem qualitativa complementa o processo, proporcionando uma análise mais detalhada e contextualizada.

A pesquisa-ação, conforme definida por Thiollent (1986), implica a colaboração entre pesquisadores e participantes do contexto estudado, com o objetivo não apenas

de compreender um problema ou fenômeno, mas também de promover mudanças ou melhorias significativas. Nesse sentido, o relato de experiência descrito por Sousa e Paz (2020) sobre o Programa Mais Educação serviu como ponto de partida para investigar o processo de formação dos professores nas escolas do campo. Esta pesquisa busca, além de compreender os desafios enfrentados pelos educadores, identificar estratégias eficazes para aprimorar a qualidade da educação em contextos rurais. Nesse sentido, a análise do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) também foi incorporada ao estudo, uma vez que o PRONERA se concentra na formação de professores e na educação de jovens e adultos, especialmente em áreas rurais.

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo fornecer uma base teórica sólida, abordando conceitos, teorias e estudos anteriores relevantes sobre o tema em questão. Nesse contexto, Batista e Euclides (2020) oferecem reflexões acerca do conhecimento epistemológico e do reconhecimento político, destacando a importância de compreender e valorizar as particularidades dos sujeitos da educação do campo, com vista aos desafios enfrentados pelos educadores ao lidar com a diversidade cultural e social das comunidades rurais.

Para embasar essa discussão, o trabalho também se apoia nas reflexões de Amado (1998), destacando a importância de uma base teórica sólida para compreender as diversas abordagens teóricas e epistemológicas das ciências da educação, incluindo perspectivas filosóficas, sociológicas e históricas. Essas reflexões contribuem para uma análise crítica das questões fundamentais relacionadas à formação de professores e à educação do campo. Ao integrar essas perspectivas teóricas, esta pesquisa busca uma compreensão mais profunda das práticas educativas no contexto rural

e das demandas específicas enfrentadas pelos educadores, enriquecendo, assim, a análise e as conclusões deste estudo.

A pesquisa documental é uma abordagem metodológica que busca coletar e analisar uma vasta gama de documentos oficiais, incluindo o Projeto Político-Pedagógico da Escola Sonhém de Cima (2018), registros históricos e outros materiais relevantes. Autores proeminentes como Lakatos e Marconi (2003) discutem minuciosamente a importância e os procedimentos envolvidos na condução da pesquisa documental, destacando seu papel fundamental como fonte de informações substanciais para uma compreensão mais profunda e abrangente do tema em estudo.

A pesquisa empírica foi conduzida por meio de um estudo de caso envolvendo escolas do Distrito Federal. A coleta de dados ocorreu por meio de um estudo de caso no CEF Tamanduá, uma escola do campo localizada no Gama, outra escola, Centro Interescola de Línguas, situada entre as chácaras em Brazlândia e na Escola Classe Sonhém de Cima, já foram aplicados questionários relacionados ao perfil socioeconômico dos alunos e à qualificação, bem como os relatos dos professores. A escolha dessas instituições baseou-se em critérios relevantes para o estudo, como a localização geográfica, o perfil socioeconômico dos alunos e a experiência prévia com programas de educação do campo.

Os questionários foram elaborados com base nos conceitos e objetivos da pesquisa, abordando temas que incluem o perfil da escola e da comunidade, as percepções dos professores sobre os sujeitos da educação do campo, as experiências de formação docente, as práticas pedagógicas e a colaboração escola-comunidade. A pesquisa empírica visa fornecer clareza sobre as práticas educativas e as necessidades de contextualização na formação docente em diferentes contextos escolares do Distrito Federal.

## 4 Resultados

Os resultados da pesquisa evidenciam a eficácia do Programa Mais Educação na promoção da educação do campo, com destaque para o engajamento dos professores, a integração escola-comunidade e o impacto positivo nas aprendizagens dos alunos. Além disso, a análise do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) complementa essa compreensão, reforçando a importância de uma formação docente que respeite e valorize os saberes locais. As discussões e os instrumentos utilizados apontam para a necessidade de políticas públicas mais efetivas, tanto para a formação de professores na educação do campo como para a valorização dos saberes locais e a contextualização do ensino. Esses achados sugerem caminhos para uma educação mais inclusiva e contextualizada nas áreas rurais, integrando as experiências e práticas de ambos os programas para fortalecer a qualidade educacional nas comunidades rurais.

Os resultados oferecem percepções significativas sobre as práticas educativas e a necessidade de contextualização na formação docente nas escolas analisadas no Distrito Federal. A pesquisa-ação adotada permitiu uma compreensão aprofundada dos fenômenos educacionais, enquanto a abordagem qualitativa, que combinou pesquisa bibliográfica, documental e empírica, enriqueceu a análise com múltiplas fontes e perspectivas.

Um dos contextos investigados, a Escola Classe Sonhém de Cima, localizada em uma área rural ou periurbana, revelou um perfil de alunos majoritariamente oriundos de famílias ligadas a: agricultura familiar, fábricas de cimento e profissões como manicures e diaristas. Essas características influenciam diretamente as práticas educativas

e as demandas da comunidade escolar, que transita entre realidades rurais e urbanas.

As percepções dos professores da Escola Classe Sonhém de Cima demonstraram uma compreensão profunda das especificidades dos sujeitos da educação do campo. Eles valorizam os saberes locais e reconhecem a importância da contextualização na formação docente para atender às necessidades de seus alunos.

Nas escolas de Brazlândia e Gama, as entrevistas com professoras de línguas estrangeiras trouxeram sugestões valiosas para melhorar o ensino dessas disciplinas nas escolas do campo. Entre as recomendações mais destacadas estão o investimento em infraestrutura, recursos didáticos e tecnológicos, a oferta de formação continuada para os docentes e a promoção de intercâmbios culturais. As entrevistas também forneceram informações relevantes sobre o uso de recursos digitais no ensino de línguas estrangeiras, o que pode subsidiar discussões sobre políticas públicas e ações voltadas à melhoria da qualidade desse ensino.

A pesquisa revelou que, embora alguns professores tenham participado de programas específicos de formação, ainda há espaço para melhorias significativas. Muitos destacaram a necessidade de uma formação mais contextualizada e prática, que os prepare adequadamente para atuar em ambientes rurais ou periurbana, como o da Escola Classe Sonhém de Cima.

Quadro 1: Perguntas e respostas da entrevista com professores de escolas do campo.

Pergunta	Professora de LEM-Japonês	Professora de LEM-Inglês
<b>1. Há tempo você trabalha nesta escola?</b>	Quatro anos em um Centro Interescolar de Línguas (CIL) em Brazlândia, DF. Embora não classificada como escola do campo, está em área rural.	Dez anos na escola, lecionando LEM e outros componentes curriculares.
<b>2. Por que os alunos escolhem frequentar este centro de línguas?</b>	O engajamento da comunidade e o interesse em aprender o idioma para se conectar às raízes ancestrais são fundamentais para o sucesso do ensino.	Os pais incentivam a frequência na escola, buscando um futuro melhor para seus filhos, longe da vida no campo.
<b>3. Como é o desempenho e interesse dos alunos no aprendizado da língua estrangeira moderna?</b>	Os alunos são dedicados e valorizam o idioma, que faz parte de sua cultura e vivência rural.	O interesse é baixo; os alunos frequentemente ficam limitados a conteúdos básicos e gramática simples.
<b>4. Você recebe apoio da comunidade escolar e dos pais?</b>	O apoio é forte, com a comunidade fazendo o possível para garantir um ensino de qualidade.	Os pais apoiam a educação no sentido de que seus filhos deixem a vida rural, mas a participação efetiva é limitada.
<b>5. A cultura estrangeira contribui para o aprendizado da língua?</b>	Sim, a cultura japonesa é vital e o aprendizado da língua é valorizado entre as famílias de descendentes japoneses.	O ensino de inglês não é considerado relevante no contexto rural, dificultando o aprendizado significativo.
<b>6. O aprendizado de uma língua estrangeira faz sentido para os alunos no contexto rural?</b>	O aprendizado está intrinsecamente ligado à cultura japonesa, o que torna a educação relevante e aplicada à vida dos alunos.	O aprendizado só faz sentido se houver aplicação na vida cotidiana; a falta de incentivo familiar limita o suporte à educação.
<b>7. Quais são as expectativas dos pais em relação à escola?</b>	Os pais apoiam a escola, já que não poderiam pagar por aulas particulares; a preservação cultural é essencial.	A expectativa é que os filhos tenham oportunidades na cidade, mas a falta de qualidade no ensino e apoio coletivo ainda é um desafio.

Fonte: elaborado pelas autoras.

As práticas pedagógicas observadas variaram conforme as abordagens dos professores, que buscaram atender as necessidades dos alunos da educação do campo. Houve evidências de estratégias eficazes de integração curricular e valorização dos saberes locais, indicando um esforço claro em alinhar a prática pedagógica às demandas da comunidade escolar.

Os resultados obtidos nas entrevistas com professores de escolas do campo do Distrito Federal revelam *insights* importantes sobre a dinâmica da educação e as percepções de educadores e alunos. A valorização das raízes culturais é um dos principais achados; a dedicação dos alunos ao aprendizado do idioma japonês reflete a importância da cultura ancestral na formação de suas identidades. Esse engajamento se mostra um fator motivador que pode ser explorado em outras áreas do conhecimento.

Em contrapartida, o baixo interesse dos alunos em aprender inglês ilustra a desconexão entre o currículo e as realidades do contexto rural. A falta de relevância percebida por parte dos alunos e pais indica a necessidade de um currículo mais contextualizado que atenda as demandas e necessidades locais.

O apoio ativo da comunidade e dos pais é crucial para o sucesso educacional. As expectativas dos pais em relação a um futuro melhor para seus filhos reforçam a necessidade de uma educação que vá além do conteúdo acadêmico, integrando aspectos culturais e sociais. Além disso, as dificuldades enfrentadas com a infraestrutura das escolas, como a falta de tecnologia e materiais adequados, limitam a eficácia do ensino. Isso aponta para a necessidade de investimentos em recursos educacionais para melhorar a qualidade da educação.

A pesquisa sugere que a educação do campo pode ser um poderoso instrumento de desenvolvimento quando se valoriza a cultura local e se promove a colaboração entre escola e comunidade. Essa abordagem pode resultar em um aprendizado mais significativo e uma maior motivação dos alunos. Os achados indicam, portanto, a urgência de políticas públicas que considerem as especificidades da educação do campo. Programas como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o Programa Mais Educação são fundamentais nesse contexto, pois buscam fortalecer a formação docente e promover a inclusão educacional nas áreas rurais.

O PRONERA, ao apoiar a alfabetização e a formação profissional em ambientes rurais, se alinha à necessidade de uma educação que respeite e valorize os saberes locais. Já o Programa Mais Educação, ao integrar atividades complementares e oferecer uma abordagem mais contextualizada, potencializa o engajamento dos alunos e fortalece a relação escola-comunidade. Assim, ambos os programas podem ser vistos como ferramentas essenciais para promover uma educação mais inclusiva e de qualidade nas áreas rurais, contribuindo para o desenvolvimento integral dos alunos e o fortalecimento das identidades locais.

Esses resultados fornecem uma base sólida para reflexões sobre a educação nas áreas rurais, destacando a importância de uma abordagem mais inclusiva e contextualizada, que respeite as identidades e culturas locais, promovendo um aprendizado significativo para todos os alunos.

## **5 Conclusão**

Esta pesquisa buscou responder à pergunta “Que tipo de formação de professor é necessária para a educação do campo?”. Os resultados destacam a importância de uma formação docente que valorize os saberes locais, promova

a contextualização do currículo e estimule a integração com a comunidade. Esses elementos são cruciais para a construção de práticas pedagógicas significativas e eficazes em áreas rurais, contribuindo para uma educação inclusiva e de qualidade. Além disso, é essencial reconhecer os sujeitos do campo, trazendo visibilidade às suas experiências, saberes e necessidades.

Dessa forma, reforça-se a necessidade de investimentos em políticas públicas que fortaleçam a formação de professores para o campo, reconhecendo as singularidades dessas comunidades e assegurando a igualdade de oportunidades educacionais para todos os estudantes rurais.

Os resultados preliminares nas escolas do Distrito Federal forneceram importantes *insights* sobre a formação de professores em ambientes rurais e a educação do campo. A partir das análises realizadas, algumas considerações finais podem ser destacadas.

- i) Valorização dos saberes locais: Os professores demonstraram uma compreensão significativa da importância dos saberes locais no processo educativo, o que destaca a necessidade de uma formação docente que integre esses conhecimentos e experiências no currículo.
- ii) Formação docente contextualizada: A pesquisa evidenciou a necessidade de preparar professores não apenas em termos teóricos, mas também com experiências práticas que considerem as realidades e desafios locais, para que possam atuar de forma eficaz no campo.
- iii) Colaboração escola-comunidade: A parceria entre a escola e a comunidade foi identificada como um fator crucial para o sucesso da educação do campo. Colaborações com organizações locais e agricultores familiares enriqueceram o processo educativo e promoveram o envolvimento ativo da comunidade na vida escolar.

- iv) Desafios e oportunidades: Apesar dos aspectos positivos observados, foram identificados desafios, como a necessidade de uma articulação mais forte entre teoria e prática na formação docente. Esses desafios também representam oportunidades para o desenvolvimento de políticas e práticas mais eficazes e inclusivas.

A pesquisa também revelou variações entre as escolas investigadas. Por exemplo, na Escola Classe Sonhém de Cima a colaboração escola-comunidade e a integração com os trabalhadores locais (agricultores e trabalhadores da fábrica de cimento) foram pontos fortes, ressaltando a área periurbana, que resultou em um processo educativo enriquecedor. Na escola de Brazlândia, o ensino do japonês e a valorização da cultura local proporcionaram uma experiência educacional transformadora, quando apoiados por recursos adequados. No entanto, a escola do Gama enfrentou desafios relacionados a uma desconexão entre o ensino e a realidade dos alunos, o que resultou em desmotivação e menor eficácia no aprendizado.

Esses resultados de curto prazo ressaltam a importância da contextualização na formação docente e nas práticas pedagógicas para garantir uma educação de qualidade no campo. A pesquisa oferece uma visão mais ampla das necessidades de formação de professores em contextos rurais do Distrito Federal e sublinha a relevância de uma abordagem educativa que respeite as especificidades culturais e sociais dessas comunidades.

Com base nas conclusões apresentadas, é fundamental dar continuidade à pesquisa em outras escolas selecionadas, a fim de aprofundar o entendimento sobre as práticas educativas em ambientes rurais. Os achados desta investigação podem fornecer subsídios valiosos para o desenvolvimento de políticas e programas educacionais mais eficazes, que promovam a equidade e a qualidade na educação do campo,

respondendo de forma adequada às demandas das comunidades rurais.

## Referências

- AMADO, J. **Ciências da Educação: Que estatuto epistemológico?** Porto: Edições Afrontamento, 1998.
- BATISTA, O. A.; EUCLIDES, M. S. Os sujeitos da educação do campo e a questão do (re)conhecimento. *In*: SILVA, A. L. dos Santos *et al.* (Org.). **Educação do campo: sujeitos, saberes e reflexões**. Teresina: EDUFPI, 2020. p. 13-24.
- CALDART, R. S. Educação do campo. *In*: CALDART, R. S.; BRASIL PEREIRA, I.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (Eds.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Expressão Popular, 2012.
- CURRÍCULO EM MOVIMENTO. **Currículo em movimento: Ensino Fundamental**. 2. ed. Brasília, DF: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, 2014. Disponível em: [https://www.deg.unb.br/images/Diretorias/DAPLI/cil/legislacoes\\_cil/curriculo\\_em\\_movimento\\_ensino\\_fundamental\\_2018\\_2\\_edicao.pdf](https://www.deg.unb.br/images/Diretorias/DAPLI/cil/legislacoes_cil/curriculo_em_movimento_ensino_fundamental_2018_2_edicao.pdf). Acesso em: 4 mar. 2025.
- DISTRITO FEDERAL. **Currículo em Movimento da Educação Básica: Pressupostos Teóricos**. Brasília: SEEDF, 2014a.
- ESCOLA SONHÉM DE CIMA. Projeto Político Pedagógico. **Gov.br**, 2018. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/07/pppecsonhémdecimacresobradinho.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2024.
- FERREIRA, L. S. Gestão do pedagógico: de qual pedagógico se fala? **Currículo sem Fronteiras**, v. 8, n. 2, p. 176-189, jul./dez. 2008. Disponível em: [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org). Acesso em: 12 jul. 2024.
- FERREIRA, E. R.; ALVES, M. M. P. Sujeitos e Abordagem Histórica na Educação do Campo: Perspectivas e Desafios de uma Educação Popular. *In*: CALIMAN, G.; ARAUJO, G. (Org.). **Teorias, Práticas e Experiências nas Pesquisas**

**Educacionais.** Brasília: Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade, 2024. p. 274-289.

II CONFERÊNCIA NACIONAL POR UMA EDUCAÇÃO DO CAMPO. **Declaração Final (Versão Plenária). Por Uma Política Pública de Educação do Campo.** Luziânia, GO, 2 a 6 de agosto de 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaodocampo/conferencia.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2024.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2003.

SOUSA, R. da S.; PAZ, F. S. da. O Programa Mais Educação na Escola do Campo: Um relato de experiência. *In*: SILVA, A. L. dos Santos *et al.* (Org.). **Educação do campo:** sujeitos, saberes e reflexões. Teresina: EDUFPI, 2020. p. 151-162.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez, 1986.












VÁRIOS AUTORES. **Educação Popular na América Latina:** desafios e perspectivas. Brasília: UNESCO, MEC, CEAAL, 2005.

## A Editora

A Editora da Universidade de Caxias do Sul, desde sua fundação em 1976, tem procurado valorizar o trabalho dos professores, as atividades de pesquisa e a produção literária dos autores da região. O nosso acervo tem por volta de 1.600 títulos publicados em formato de livros impressos e 600 títulos publicados em formato digital. Editamos aproximadamente 1.000 páginas por semana, consolidando nossa posição entre as maiores editoras acadêmicas do estado no que se refere ao volume de publicações.

Nossos principais canais de venda são a loja da Educs na Amazon e o nosso site para obras físicas e digitais. Para a difusão do nosso conteúdo, temos a publicação das obras em formato digital pelas plataformas Pearson e eLivro, bem como a distribuição por assinatura no formato streaming pela plataforma internacional Perlego. Além disso, publicamos as revistas científicas da Universidade no portal dos periódicos hospedado em nosso site, contribuindo para a popularização da ciência.

## Nossos Selos

- 
-  **EDUCS/Ensino**, relativo aos materiais didático-pedagógicos;
  -  **EDUCS/Origens**, para obras com temáticas referentes às memórias das famílias e das instituições regionais;
  -  **EDUCS/Pockets**, para obras de menor extensão que possam difundir conhecimentos pontuais, com rapidez e informação assertiva;
  -  **EDUCS/Pesquisa**, referente às publicações oriundas de pesquisas de graduação e pós-graduação;
  -  **EDUCS/Literário**, para qualificar a produção literária em suas diversas formas e valorizar os autores regionais;
  -  **EDUCS/Traduções**, que atendem à publicação de obras diferenciadas cuja tradução e a oferta contribuem para a difusão do conhecimento específico;
  -  **EDUCS/Comunidade**, cujo escopo são as publicações que possam reforçar os laços comunitários;
  -  **EDUCS/Internacional**, para obras bilíngues ou publicadas em idiomas estrangeiros;
  -  **EDUCS/Infantojuvenil**, para a disseminação do saber qualificado a esses públicos;
  -  **EDUCS/Teses & Dissertações**, para publicação dos resultados das pesquisas em programas de pós-graduação.



Conheça as possibilidades de formação e aperfeiçoamento vinculadas às áreas de conhecimento desta publicação acessando o QR Code.

