

The logo for CEUB (Centro de Estudos em Educação e Políticas) is displayed in a bold, white, sans-serif font. The letters 'C', 'E', and 'U' are connected, and the 'B' is slightly separated. The background of the cover is a photograph of a modern university building with a large, white, seated female statue in the foreground. The statue is holding a book and a quill. The building has a distinctive architectural style with a large, curved, white facade and a tall, rectangular tower in the background. The sky is blue with some clouds. The overall color scheme is dominated by the red of the journal's branding and the white of the statue and building.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Editores responsáveis por essa edição:

Marcelo Dias Varella

Patrícia Perrone Campos Mello

Ardyllis Alves Soares

Jéffson Menezes de Sousa

Isabella Nunes Borges

ISSN 2236-1677

Revista Brasileira de Políticas Públicas Brazilian Journal of Public Policy	Brasília	v. 13	n. 2	p. 1-743	ago	2023
--	----------	-------	------	----------	-----	------

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Brazilian Journal of Public Policy

Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB

Centro Universitário de Brasília

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

Presidente do Conselho Editorial do UniCEUB

Elizabeth Regina Lopes Manzur

Diretor do ICPD

João Herculino de Souza Lopes Filho

Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado e Editor

Marcelo Dias Varella

Linha editorial

“A Revista Brasileira de Políticas Públicas é um periódico acadêmico da área jurídica que tem como finalidade constituir instrumento de veiculação de trabalhos científicos e doutrinários que abordem questões jurídicas da contemporaneidade e, ainda, aspectos da interação entre Direito e Políticas Públicas. Direciona, portanto, seu objeto de interesse a questões referentes a governabilidade, integração, participação cidadã, desenvolvimento e outros temas envolvendo o Estado, a Sociedade e o Direito.

Sendo assim, a proposta de linha editorial a ser seguida pela Revista Brasileira de Políticas Públicas é apresentada a partir de duas áreas fundamentais, que se subdividem:

I) Democracia, Políticas de Estado e de Governo e seus aspectos jurídicos: tendências do Direito Constitucional e do Direito Administrativo; teoria das políticas públicas; sistema de governo; sistema eleitoral e cidadania; sistema de partidos e reforma constitucional

II) Políticas Públicas de desenvolvimento econômico e social e suas interfaces com o Direito: políticas de desenvolvimento econômico e produção local/regional, desenvolvimento sustentável e meio-ambiente, desenvolvimento humano e planejamento da ação governamental”.

CONSELHO EDITORIAL

Marie-Pierre Lafranchi, Université d'Aix-en-Provence, Faculté de droit et de science politique, Provence-Alpes-Côte d'Azur, França

Frederico Augusto Barbosa, Centro Universitário de Brasília, Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Brasília/DF, Brasil

Gilberto Bercovi, Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Departamento de Direito Econômico-Financeiro, São Paulo/SP, Brasil

João Maurício Adeodato, Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Departamento de Teoria Geral do Direito e do Direito Privado, Recife/PE, Brasil

José Adercio Leite Sampaio, Escola Superior Dom Helder Câmara, Escola de Direito, Belo Horizonte/MG, Brasil

José Heder Benatti, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém/PA, Brasil

EDITOR

Patrícia Perrone Campos Mello, Centro Universitário de Brasília, Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Brasília/DF, Brasil

EDITORES ADJUNTOS

Marcelo D. Varella, Centro Universitário de Brasília, Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Brasília/DF, Brasil

Ardyllis Alves Soares, Centro Universitário de Brasília, Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília/DF, Brasil

Jéffson Menezes de Sousa, doutor pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília/DF, Brasil

Isabella Nunes Borges, mestre pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília/DF, Brasil

EQUIPE TÉCNICA

Yuri Valente do Nascimento, Centro Universitário de Brasília, Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília/DF, Brasil

Aline Assunção Santos, Centro Universitário de Brasília, Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília/DF, Brasil

Com o apoio da FAP/DF. Processo: 00193.00000304/2018-58, Edital 09/2017.

Layout capa

Departamento de Comunicação / ACC UniCEUB

Diagramação

S2 Books

Disponível em:

<http://www.rbpp.uniceub.br>

Circulação

Acesso aberto e gratuito

Matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Citação parcial permitida com referência à fonte.

Revista Brasileira de Políticas Públicas / Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB.
– vol. 13, n. 2 (ago. 2023) - . Brasília : CEUB, 2023

Quadrimestral.

ISSN 2236-1677

Disponível também on-line: www.rbpp.uniceub.br

1. Direito. 2. Políticas Públicas. I. Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB

CDU 34+338.26

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Sumário

I. POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA E DESIGUALDADE 18

CHINA'S AID POLICY APPROACH TO POVERTY ALLEVIATION IN THE RECIPIENT COUNTRY: A CASE STUDY OF THE REPUBLIC OF GUINEA 20

Ansoumane Douy Diakite

1 Introduction	21
2 Literature review	21
2.1 Sino-Guinean Relationships.....	21
2.2 China's Aid and Projects in Guinea.....	22
2.3.1 Skeptics Views.....	25
2.3.2 Optimists views.....	25
2.3.3 Conclusion.....	26
3 Methodology	26
4 Findings	27
4.1 Poverty Alleviation in China's aid policies.....	27
4.1.1 China's Eight Principles	28
4.1.2 China's Forum on China-Africa Cooperation (FOCACs): 2000 to 2021	28
4.1.3 Dakar Action Plan (2022-2024).....	31
4.1.4 China-Africa Cooperation Vision 2035.....	34
4.1.5 China's Concessional Loan and poverty alleviation	36
4.1.6 China-AU Joint Programme on Poverty Reduction and China White Papers on Foreign Aid.....	37
4.2 China's approach to poverty alleviation in Guinea: Approach and limitations	42
4.2.1 China's policy approach to poverty alleviation in Guinea	42
4.2.2 Limitation: Issues of adaptability, impact evaluation, and delivery mechanisms.....	44
5 Conclusion	46
References	48

OS INDICADORES SOCIAIS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS 52

Bruno Cazeiro Astolfi, Eduardo Matheus Figueira, José Antônio da Silveira Junior e Daniel Teotônio do Nascimento

1 Introdução	53
2 O ciclo das políticas públicas	54
3 Os indicadores sociais	55
4 Procedimentos metodológicos	58
5 Análise dos dados e resultados	60

5.1 Etapas mais relacionadas aos indicadores sociais.....	60
5.2 O papel dos indicadores sociais no ciclo de políticas públicas	62
5.3 A relação entre indicadores sociais e o ciclo de políticas públicas explicitamente citadas nos textos	66
Referências.....	69
Apêndice A - Descrição dos Artigos selecionados analisados em profundidade.....	71
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL E A RENDA BÁSICA UNIVERSAL NO CONTEXTO DA (PÓS)PANDEMIA DA COVID-19.....	74
Amanda Karolini Burg, Nelson Nogueira Amorim Filho e Francisco Quintanilha Vêras Neto	
1 Introdução.....	75
2 O que é a renda básica universal?.....	75
3 O projeto de renda básica universal no Brasil – estudo descritivo a partir da Lei n.º 10.835/2004 .	80
4 Medidas correlatas aplicadas no Brasil durante a Pandemia da Covid-19 e seu impacto econômico.....	83
5 Considerações finais	87
Referências.....	88
A DIFERENCIAÇÃO FUNCIONAL DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E AS ESTRUTURAS DE DESIGUALDADE SOCIAL: CRÍTICA ÀS PRÁTICAS DE EXCLUSÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA JUSTIÇA CRIMINAL.....	92
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e José Francisco Dias da Costa Lyra	
1 Introdução.....	93
2 A diferenciação funcional como o aspecto fundamental da sociedade contemporânea: da transição de uma sociedade de classes à divisão social.....	94
3 O Estado de bem-estar social e o os sistemas funcionais globalizados: a necessidade de seguir tematizando a exclusão.....	98
4 A diferenciação funcional e a atuação das organizações do subsistema jurídico-penal: para uma crítica da exclusão seletiva.....	102
5 Algumas conclusões.....	108
Referências.....	109
II. POLÍTICAS PÚBLICAS, INDÚSTRIA E FINANÇAS	113
ACCOUNTING INFORMATION SYSTEMS AND FINANCIAL CRISES: INSIGHTS INTO LOCAL GOVERNMENTS.....	115
Mahmoud Hany M. Dalloul, Zuraeda binti Ibrahim e Sharina Tajul Urus	
1 Introduction	116
2 Local Government and Palestinian Local Authorities (LAs)	118
2.1 History of Palestinian LAS.....	121
2.2 The objectives of LAs.....	124
2.3 Functions and Duties of LAs.....	126

2.4 Obstacles and Characteristics of Palestinian LAs	129
2.5 Law and Supervision of Palestinian LAs.....	131
3 Issues in the accounting information systems of the Palestinian LAs	134
4 Issues in the financial crisis of the Palestinian LAs.....	137
5 Discussion and conclusion	142
References.....	144

LA REGULACIÓN CONTABLE SOBRE LOS ACTIVOS DE INFRAESTRUCTURA EN LATINOAMÉRICA.... 152

Michael Andrés Díaz Jiménez e Mauricio Gómez Villegas

1 Introducción	153
2 Revisión de la literatura	154
2.1 La contabilidad de los activos de infraestructura	154
2.2 Definición y clasificación de los activos de infraestructura	155
2.3 Evidencia empírica de la contabilidad de los activos de infraestructura en Latinoamérica	157
3 Metodología	158
3.1 Medición de la armonización formal: el Coeficiente de Jaccard	158
4 Resultados.....	159
4.1 Análisis comparativo sobre la regulación contable definida por las autoridades de Colombia, Perú, Brasil y Chile sobre los activos de infraestructura	159
4.2 IPSAS 17 vs la regulación contable para Colombia	161
4.3 IPSAS 17 vs la regulación contable para Perú	162
4.4 IPSAS 17 vs la regulación contable para Brasil	164
4.5 IPSAS 17 vs la regulación contable para Chile	166
5 Conclusiones y consideraciones finales	167
Referencias.....	168

POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E DIREITO AO TRABALHO NA INDÚSTRIA 4.0: UM MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS BRASILEIRAS..... 172

Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto

1 Introdução	173
2 Notas metodológicas	174
3 Direito ao trabalho e quarta revolução industrial.....	176
4 Qualificação profissional e competências 4.0	178
4.1 Qualificação profissional na legislação brasileira.....	179
4.2 Qualificação profissional na literatura mapeada.....	179
4.3 Competências demandadas na indústria 4.0.....	183
5 Indústria e qualificação profissional: o cenário brasileiro	184
6 Políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0 no Brasil: mapeamento e análise	187

7 Considerações finais	193
Referências	196
POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRA DE EXPORTAÇÃO VOLTADAS À INDÚSTRIA MOVELEIRA: O AGLOMERADO DE ARAPONGAS	201
Marcelo Vargas e Walter Tadahiro Shima	
1 Introdução	202
2 Políticas públicas de incentivo à indústria	203
3 Materiais e métodos	205
4 Políticas nacionais voltadas à fabricação de móveis	206
4.1 Programa de Incremento às Exportações de Móveis: PROMÓVEL.....	207
4.2 Brazilian Furniture, programa de incentivo às exportações moveleiras.....	208
4.3 Resultados das duas políticas de exportação	209
4.4 Visão das firmas moveleiras do aglomerado de Arapongas: políticas públicas e exportação	213
4.4.1 Influência das políticas públicas	213
4.4.2 Exportações do aglomerado: fatores que influenciam.....	214
5 Considerações finais	215
Referências.....	215
III. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MEIO AMBIENTE	219
EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SOSTENIBILIDAD DE LA AVIACIÓN	221
Oscar Díaz Olariaga	
1 Introducción.....	222
2 Metodología	223
3 Aviación y cambio climático.....	224
4 Políticas ambientales de aviación en curso	226
4.1 Política global de la Organización de Aviación Civil Internacional.....	226
4.2 Política regional de la Unión Europea.....	229
4.3 Iniciativas de políticas en América Latina.....	230
5 Opciones de políticas ambientales para la aviación.....	232
6 Conclusiones	236
Referencias.....	237
LEGAL STATUS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES AND CLIMATE CHANGE RESPONSIBILITIES UNDER THE PARIS AGREEMENT	245
Lupwana Jean Jacques Kandala	
1 Introduction	246
2 Research methodology	247

3 International environmental legal frameworks and the upsurge of the principle of sustainable development	247
3.1 Principles of international law related to sustainable development	250
3.2 Principles of Sustainable Development Relevant to Climate Change	251
3.2.1 Principle of Sustainable Use of Natural Resources	251
3.2.2 The Principle of Equity and the Eradication of Poverty.....	252
3.2.3 The Precautionary approach to human health, natural resources, and ecosystems	252
3.2.4 The Principle of Integration of Environmental, Human Rights, and Social Considerations into Economic Programmes	253
3.3 Legal Status and Uncertainty around Principles of Sustainable Development at the International Level.....	253
3.3.1 Understanding the legal evolution of a norm under international law.....	254
4 Sustainable development and climate responsibilities	256
5 Conclusion	256
References	257

CONTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS BRASILEIRAS PARA O CUMPRIMENTO DA META 11 DO PLANO ESTRATÉGICO PARA A BIODIVERSIDADE 2011-2020	261
Gabriela Barreto de Oliveira, Nicássia Feliciano Novôa e Geraldo Majela Moraes Salvio	

1 Introdução	262
2 Referencial teórico	263
2.1 Áreas protegidas	263
2.2 Marco das Áreas Protegidas – Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB).....	263
2.3 Plano Estratégico para a Biodiversidade 2002-2010	264
2.4 Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e Meta 11 de Aichi.....	265
2.5 Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020: Meta 11 Nacional.....	266
2.6 Meta 11 de Aichi e Meta 11 Nacional: os avanços e desafios brasileiros	267
3 Metodologia	268
4 Resultados e Discussão	270
4.1 Visão geral dos materiais selecionados.....	270
4.2.1 Categoria: (i) Cobertura	273
4.2.2 Categoria: (ii) representação ecológica e áreas de especial importância para a biodiversidade (Keystone Biodiversity Areas – KBAs) e serviços ecossistêmicos	277
4.2.3 Categoria: (iii) Gestão efetiva e equitativa.....	281
4.2.4 Categoria: (iv) Conectividade e integração com paisagens terrestres e marinhas mais amplas	290
5 Considerações finais	292
Referências	293
APÊNDICE A – Tabela sobre o número e área de cobertura (em hectares) das Categorias de Unidades de Conservação por bioma	297

Agradecimentos	297
A POLÍTICA PERMISSIVA BRASILEIRA AOS AGROTÓXICOS E SUAS REPERCUSSÕES PARA A SADI QUALIDADE DE VIDA: UMA ANÁLISE SOBRE O USO DE AGROVENENOS.....	299
Andreza Aparecida Franco Câmara e Juliana Freitas Mendes	
1 Introdução	300
2 Os impactos da utilização de agrotóxicos na agricultura brasileira e os direitos fundamentais ...	301
2.1 Breve contexto histórico do surgimento de agrotóxicos no mundo e de sua introdução na agricultura brasileira	302
2.2 A atual tendência de redução do uso de agrovenenos na agricultura pela União Europeia em contraste com a ampla utilização no Brasil.....	303
3 Os agrotóxicos e a possível violação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988.....	305
4 Considerações finais	314
Referências.....	315
IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE.....	318
MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS IMPLEMENTADAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PARA ABORDAR A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESCOPO	320
Sueli Miyuki Yamauti, Jorge Otavio Maia Barreto, Silvio Barberato Filho e Luciane Cruz Lopes	
1 Introdução	321
2 Método	323
2.1 Questão da pesquisa.....	324
2.2 Critérios de elegibilidade	324
2.2.1 Conceitos utilizados nesta revisão.....	324
2.2.2 Tipos de estudos e documentos	325
2.2.3 Tipos de iniciativas analisadas.....	325
2.3 Estratégia de busca.....	325
2.4 Fontes de informação	325
2.5 Outros recursos de pesquisa.....	326
2.6 Processo de seleção dos documentos	326
2.7 Extração de dados	326
2.8 Síntese e relato dos resultados.....	327
3 Resultados	327
3.1 Seleção de documentos e composição da amostra de iniciativas identificadas.....	327
3.2 Descrição dos documentos incluídos.....	328
3.3 Características das iniciativas institucionais identificadas.....	328
4 Discussão	338
4.1 Principais achados	338

4.2 Protagonismo e atuação das instituições jurídicas e de saúde (iniciativa, responsabilidade e compartilhamento)	338
4.3 Regionalização da judicialização da saúde	339
4.4 Implementação e longevidade das iniciativas.....	340
4.5 Infraestrutura e recursos humanos (investimentos na iniciativa e características da equipe)	344
4.6 Recursos financeiros	347
4.7 Sistemas informatizados para o controle de dados.....	348
4.8 Forças e limitações do estudo.....	349
5 Considerações finais	350
5.1 Implicações práticas e sociais direcionadas aos agentes públicos.....	350
5.2 Implicações para os pesquisadores	350
Referências.....	351
Agradecimentos	361

PROMOÇÃO DA SAÚDE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER: CONEXÕES E DIGRESSÕES..363

Gildiney Penaves Alencar, Richard Nicolas Marques Caput, Elton Pereira de Melo, Vanderlei Porto Pinto e Junior Vagner Pereira da Silva

1 Introdução	364
2 Metodologia	367
3 Resultados e discussão	368
4 Considerações finais	378
Referências.....	379

DESIGUALDADES EN EL ACCESO A LA SALUD EN RÍO NEGRO COMO “NORMALIDAD” PRE PANDEMICA.....387

Soledad A Pérez e Mónica Serena Perner

1 Introducción.....	388
2 Metodología	389
3 Precisiones conceptuales	390
3.1 Aproximación al sistema de salud argentino y al Derecho a la salud.....	390
4 Resultados	392
4.1 Evaluación del acceso a la salud.....	393
4.2 Problema de salud en el último año	394
4.3 Tiempo de espera en la atención de la salud.....	395
4.4 Acceso al tratamiento	397
5 Discusión	397
Referências.....	399

V. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO 401

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL E A PRESENÇA DA PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA À LUZ DAS MAISONS FAMILIALES RURALES 403

Juliana Silva da Rocha Nickel e João Pedro Schmidt

1 Introdução	404
2 Política Pública de Educação do Campo	405
2.1 Panorama do Estado e sociedade para melhor compreender as políticas públicas	405
2.2 Noções gerais acerca das Políticas Públicas	406
2.3 Políticas Públicas de Educação do campo.....	408
3 Pedagogia da Alternância: origem, percurso e situação atual no Brasil	410
3.1 As origens da Pedagogia da Alternância e sua estreita ligação com as Maisons Faimiliales Rurales	410
3.2 Pedagogia da Alternância dos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs) no Brasil.	412
3.2.1 Pilares dos CEFFAs	413
3.2.2 Instrumentos da Pedagogia da Alternância	414
3.3 O espaço reservado à Pedagogia da Alternância nas políticas públicas de Educação do Campo no Brasil.	415
3.3.1 Marco legal e número de CEFFAs no Brasil.....	415
3.3.2 Relatos dos principais atores dos CEFFAs do Brasil.....	417
3.3.3 Um alerta: o desmonte das políticas públicas que afetam a Educação do Campo.....	420
4 Considerações finais	421
Referências	421

INVESTIGACIÓN BASADA EN PROBLEMAS: UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DEL CASO DE LA FORMACIÓN JUDICIAL INICIAL 426

Alexander Restrepo Ramírez, Jean Carlo Mejía Azuero e Nesly Edilma Rey Cruz

1 Introducción	427
2 ¿Qué es un eje problemático?	428
3 La problemática en la metodología IBP	430
4 Hacia una definición de “problemas” como problemas de investigación	435
5 Conclusiones	439
Referencias	440

VI. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 442

COMPLIANCE 2030: AS TRÊS DIMENSÕES DE UM NOVO PARADIGMA DO COMPLIANCE E O SEU DESENHO TEÓRICO, NORMATIVO E OPERACIONAL PARA O SETOR PÚBLICO..... 444

Mártin Haerberlin, Alexandre Pasqualini e Tarsila Rorato Crusiu

1 Introdução	445
2 O atual paradigma bidimensional do compliance: as dimensões da integridade e da conformidade	

repensadas sob a luz da Ciência do Comportamento	446
2.1 Identificação do atual paradigma: integridade e conformidade	446
2.2 A dimensão da integridade e o seu fundamento: três etapas da ética ocidental	447
2.2.1 Ética de matriz religiosa.....	448
2.2.2 Ética racionalista	449
2.2.3 Ética pós-racionalista (ou ética da vulnerabilidade)	449
2.3 Repensando o atual paradigma à luz da Ciência do Comportamento: a terceira etapa da ética e o compliance como um mecanismo de autocontrole.....	450
3 A tridimensionalidade do compliance: o acréscimo da dimensão da finalidade como um novo paradigma e seu desenho teórico, normativo e operacional	454
3.1 O novo paradigma e seu desenho teórico: a Teoria do Interesse Público e a Agenda 2030	456
3.2 O novo paradigma e seu desenho normativo: a Nova Lei de Licitações	458
3.3 O novo paradigma e seu desenho operacional: proposições especulativas de concretização	461
4 Considerações finais	462
Referências	463

DESIGN DE SISTEMAS DE DIÁLOGOS E DE DISPUTAS: UMA FORMA DE PREVENÇÃO, GESTÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O NOVO MUNDO.....467
Ísis Boll de Araujo Bastos e Maíra Lopes de Castro

1 Introdução	468
2 Efeitos e potencialidades dos momentos de crise: uma breve análise dos conflitos	469
3 Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas (DSDD)	470
4 Possibilidade de autocomposição na administração pública	473
5 O Projeto de Lei n. 791/2020 como oportunidade para a administração pública aderir ao Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas em tempos de Covid-19	476
6 Considerações finais	480
Referências	481

O PLANEJAMENTO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A APLICABILIDADE DE SEUS INSTRUMENTOS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS **486**
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Marcos André Alamy

1 Introdução	487
2 Planejamento e administração pública: expectativa e realidade	489
3 Planejamento e a nova lei de licitações	490
4 Os pequenos municípios na nova lei de licitações	495
5 Considerações finais	497
Referências	498

VII. POLÍTICAS PÚBLICAS, JUSTIÇA E FORMAS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS..... 500

ADVOCACY: ORGANIZAR E IRRITAR- ESTUDO DE CASO DA ORGANIZAÇÃO CONECTAS502

Caio Augusto Guimarães de Oliveira, Fernanda Busanello Ferreira e Ulisses Pereira Terto Neto

1 Introdução	503
2 Entendendo a advocacy	504
3 Teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann e conceitos necessários para compreender como ocorrem as irritações	510
4 Conectas: organizar e irritar	515
4.1 Organizar	516
4.2 Irritar	521
5 Considerações finais	527
Referências.....	528

RESOLVING DISPUTES WITH HEALING EFFECT: THE PRACTICE OF MEDIATION IN INDIA532

Anirban Chakraborty e Shuvro Prosun Sarker

1 Introduction	532
2 Why to choose Mediation	533
3 Evolution of Mediation in India.....	536
3.1 Conciliation under Arbitration and Conciliation Act, 1996.....	537
3.2 Post Litigation and Court annexed Mediation.....	539
3.3 United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation 2018 and India	540
3.4 The Mediation Bill 2021	541
3.5 Online Mediation.....	544
4 Development of Mediation Institution in India.....	545
5 Conclusion on the Future of Mediation in India	547
References.....	548

HÁ ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS DE INCENTIVO À CONCILIAÇÃO PROMOVIDAS PELO CNJ? A PERSPECTIVA DA JUSTIÇA DO TRABALHO552

Mariana Cesto e Lourival Barão Marques Filho

1 Introdução	553
2 O incentivo à conciliação na justiça do trabalho	554
3 Accountability e o poder judiciário.....	557
4 Os dados da conciliação na justiça do trabalho	560
5 A análise crítica dos dados.....	565
6 Considerações finais	569

Referências.....	570
VIII. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA PENAL	573
O ENFRENTAMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS NO BRASIL: ENTRE A CRIMINALIZAÇÃO E O ENFOQUE EM DIREITOS HUMANOS	575
Verônica Maria Teresi e Gilberto Marcos Antonio Rodrigues	
1 Introdução	576
2 O tráfico internacional de pessoas e o campo jurídico	576
3 Princípios do Enfoque em Direitos	580
4 Reflexões para uma intervenção na perspectiva do Enfoque em Direitos	582
5 O Brasil está a caminho da construção de um regime de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas baseado no enfoque em Direitos Humanos?.....	584
6 A política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas e os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas	585
7 Considerações finais	590
Referências	591
DROGAS E VIOLÊNCIA: DA CRIMINALIZAÇÃO DE COMPORTAMENTOS SEM VÍTIMAS ÀS VÍTIMAS DO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO	596
Airto Chaves Junior e Thiago Aguiar de Pádua	
1 Introdução	597
2 Violências: para além da transgressão da lei.....	598
3 Drogas: a violência do discurso	602
4 Códigos de violência da guerra às drogas	605
5 Drogas e (carência de) violência: dois problemas adicionais	607
6 A violência do processo de criminalização.....	610
7 Considerações finais	614
Referências.....	615
ESTUPRO, CONJUGALIDADE E SUBALTERNIDADE DA MULHER NO BRASIL: UMA RELAÇÃO DE (TRÊS) PODER(ES)	620
Jackeline Caixeta Santana e Rosa Maria Zaia Borges	
1 Introdução	621
2 Pós-colonialismo frente às relações de poder: traçando as linhas da subalternidade feminina e da violência colonial	623
2.1 Notas sobre um abismo: a construção da oposição entre o Eu e o Outro.....	625
2.2 Confinada à categoria definitiva de ser mulher: desvelando-se a contribuição dos essencialismos coloniais para uma realidade de discriminação de gênero	627
3 Cartografia do silenciamento: pode a mulher falar no Sistema de Justiça Brasileiro?	631
3.1 As oposições se repetem: tecendo as dicotomias entre a suficiência legislativa e a impotência fática....	633

3.2 Discurso aparente de proteção jurídico-social da mulher: uma síndrome de (in)execução	637
3.3 Locus privilegiado de enunciação do Direito: o Judiciário enquanto (re)produtor de essencialismos ...	641
4 Considerações finais	644
Referências.....	645

ESTATUTO DO DESARMAMENTO TORNA-SE DE ARMAMENTO: ARMA DE FOGO NÃO GARANTE SEGURANÇA, A VIOLÊNCIA ESTÁ NO INDIVÍDUO.....653

Joice Cristina de Paula, Patrícia Peres de Oliveira, Selma Maria Fonseca Viegas e Edilene Aparecida Araújo da Silveira

1 Introdução	654
2 Método	655
3.1 Sem controle do Estado não há segurança: Estatuto do Desarmamento torna-se de armamento	657
3.2 Arma de fogo não garante segurança, a violência está no indivíduo	659
3.3 Educação cidadã e formação necessária para o direito de posse e porte de armas	661
4 Discussão	661
5 Considerações finais	664
Referências.....	664

IX. TEMAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL 666

O CONSTITUCIONALISMO FORTE DA AMÉRICA LATINA.....668

Anizio Pires Gavião Filho e Lucas Moreschi Paulo

1 Introdução	669
2 Fundamentos do constitucionalismo	670
3 Desenvolvimento do constitucionalismo	672
4 O constitucionalismo de direitos da segunda metade do século XX.....	675
5 Constitucionalismo de direitos na América Latina	678
6 Considerações finais	683
Referências.....	684

O MODELO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO: IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA689

Matheus Vequi e Clovis Demarchi

1 Introdução	690
2 Noções gerais sobre modelos de financiamento político.....	692
3 O modelo de financiamento político brasileiro	694
3.1 Fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos	696
3.2 Fundo especial de financiamento de campanha.....	702
4. Os incentivos do modelo de financiamento político brasileiro	707
4.1 O financiamento público e o ambiente interno: como a democracia intrapartidária é desestimulada?..	707
4.2 O financiamento público e o ambiente externo: competição ou congelamento?.....	711

5. Um outro olhar sobre o financiamento político	713
6 Considerações Finais	715
Referências.....	716
A TUTELA AUTÔNOMA DO DIREITO À IMAGEM	721
Leonardo Estevam de Assis Zanini	
1 Introdução	722
2 Breve histórico	722
3 A positivação do direito à imagem no Brasil.....	724
4 O direito à privacidade e a teoria das esferas	725
5 A Teoria das esferas no direito brasileiro.....	727
6 O direito à privacidade e o direito à imagem	728
7 O direito à honra e o direito à imagem.....	730
8 A tutela autônoma do direito à imagem nos tribunais brasileiros	731
9 A necessária releitura do art. 20 do Código Civil.....	733
10 Considerações finais.....	736
Referências.....	736
NORMAS EDITORIAIS.....	740
Envio dos trabalhos:.....	742

**I. POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA E
DESIGUALDADE**

The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos e Regionais) is displayed in a bold, white, sans-serif font. The letters 'C', 'E', and 'U' are connected, and the 'B' is separate. The background of the cover features a photograph of a modern building with a tall, white, rectangular tower and a large, white, curved structure in the foreground. The sky is blue with scattered white clouds. The overall design is clean and professional, with a dark red background for the text and a white background for the image.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

China's aid policy approach to poverty alleviation in the recipient country: a case study of the Republic of Guinea

Abordagem da política de ajuda da China para o alívio da pobreza no país beneficiário: um estudo de caso da República da Guiné

Ansoumane Douty Diakite

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

China's aid policy approach to poverty alleviation in the recipient country: a case study of the Republic of Guinea*

Abordagem da política de ajuda da China para o alívio da pobreza no país beneficiário: um estudo de caso da República da Guiné

Ansoumane Douy Diakite**

Abstract

This paper examines the extent to which China's aid policies integrate poverty alleviation as a goal of their aid in general, particularly in Guinea. More specifically, the paper analyzed how aid donors focus on poverty alleviation and which policies and mechanisms are in place to address poverty in the countries receiving aid. Regarding the methodology, the author collected data from secondary sources, including government declarations of donors, policy documents at both the donor and recipient levels, as well as from scholarly publications. The following findings resulted from study: China's aid policies have progressively incorporated poverty alleviation objectives and identified sectors for intervention against poverty. However, the limitations of China approach to poverty is that China adopts a top-down approach to poverty reduction and lacks of an impact evaluation mechanism based on poverty alleviation.

Keywords: aid policy; China; Guinea; poverty alleviation; strategy.

Resumo

Este artigo examina até que ponto as políticas de ajuda da China integram o alívio da pobreza como um objectivo da sua ajuda em geral, particularmente na Guiné. Mais especificamente, o documento analisou a forma como os doadores de ajuda se concentram na redução da pobreza e quais as políticas e mecanismos existentes para abordar a pobreza nos países que recebem ajuda. No que diz respeito à metodologia, o autor recolheu dados de fontes secundárias, incluindo declarações governamentais de doadores, documentos políticos tanto a nível de doadores como de receptores, bem como de publicações académicas. As seguintes conclusões resultaram do estudo: As políticas de ajuda da China incorporaram progressivamente objectivos de alívio da pobreza e identificaram sectores para intervenção contra a pobreza. No entanto, as limitações da abordagem chinesa à pobreza residem no facto de a China adoptar uma abordagem de cima para baixo para a redução da pobreza e carecer de um mecanismo de avaliação de impacto baseado no alívio da pobreza.

Palavras-chave: Política de ajuda, China, Guiné, Alívio da pobreza, Estratégia.

* Recebido em: 01/10/2022
Aprovado em: 22/05/2023

** PhD in Government Studies from University of Saint Joseph, Macau & Catholic University of Portugal. E-mail: doutyk@gmail.com.

1 Introduction

Today, the rise of China has sparked a heated debate about the threat it poses to the traditional donors' aid policies and practices. Since the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Co-operation in 2006, China's renewed interest in Africa has generated significant attention and debate.¹

Western media have criticized China for engaging in debt trap diplomacy by increasing the debt burden of many low- and middle-income countries in exchange for gaining resources.² In addition, China has been criticized for supporting countries unwilling to undertake macroeconomic reforms deemed necessary by the West to reduce poverty.³

This debate has reached a point where the topic of aid effectiveness has taken over the discussion of development aid.

Due to criticisms regarding the role played by foreign aid in low- and middle-income countries in the early 1990s, the donor community has shifted its goal from solely focusing on economic growth to focus on poverty alleviation. Since then, there has been considerable pressure from the doctrines and the recipient countries to make poverty alleviation an overarching goal of aid donors.

Following the adoption of the Millennium Development Goals (MDGs) in 2000, the Monterey Conference in 2002, the Paris Declaration in 2005, the Accra Action Agenda in 2008, and more recently, the sustainable development goals in 2015, the role of aid as a tool for poverty alleviation has been recognized by the donor community. Notably, the ability of the donor to alleviate poverty has been considered a criterion for distinguishing traditional from emerging donors.

Regarding aid policies and practices, donors have approached this issue of poverty alleviation in quite different ways. In this regard, the following questions require scholarly attention: To what extent does poverty alleviation appear to constitute an overarching goal of China's aid policies, and how, from a strategic standpoint, are the policies addressing the causes of poverty in general and particularly in Guinea?

2 Literature review

2.1 Sino-Guinean Relationships

Guinea receives assistance from several development partners. Bilaterally, this includes France, the United States (USAID), Japan (JICA), Germany (GIZ/KFW), Belgium, Spain (AECID), Morocco, and Saudi Arabia, and emerging donors such as China, India, and Brazil.

In addition to these bilateral donors, there are also multilateral and regional donors such as the International Monetary Fund, the World Bank, the European Union, the United Nations Development Program,

¹ OMORUYI, E. *et al.* China's aid and poverty reduction in Africa: the case study of Ethiopia. *International Affairs and Global Strategy*, v. 59, 2017.

² WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v. 84, n. 6, p. 1205-1221, 2008. BERTHELEMY, J. China's engagement and aid effectiveness in Africa. *African Development Bank: Working papers series*, n. 129, may 2011. Available at: <http://www.afdb.org/>.

³ WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v. 84, n. 6, p. 1205-1221, 2008. BRÄUTIGAM, D. *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. USA: Oxford University Press, 2011.

the African Development Bank, Islamic Development Bank (IDB), Arab funds, etc. (CIP 2016-2020). Approximately 85% of the Guinean economy is financed through official development assistance.⁴

Following its brutal break with colonial power from 1958 to 1975, Guinea began collaborating with new financial partners who agreed to support the country in its development efforts⁵. Examples of such partners for Guinea include the Soviet Union (USSR) and China. Further, other donors, including Germany (the Federal Republic of Germany), the former Yugoslavia, the United States, and Great Britain, were also present in Guinea after independence. The Soviet Union financed several industrial projects in Guinea, such as the Mamou food processing plant and the N'Zérékore sawmill. It also funded the construction of a hotel, cattle breeding programs, the creation of the Polytechnic Institute of Conakry, and various other projects, including a stadium.

Guinea has been a partner of China ever since the country declared independence from France and, more importantly, during the suspension of Franco-Guinean diplomatic relations in 1965. There have been economic, commercial, and cultural ties between Guinea and China since 1959.

Among the other projects that China has financed are the cigarette and match factories and tea processing plants, the construction of a hydroelectric plant in Conakry, and the construction of the office building in Conakry, such as the Peoples Palace, which hosts the National Legislative Assembly of Guinea. China has become one of Guinea's principal economic partners after France since 2003.⁶

2.2 China's Aid and Projects in Guinea

China's aid to Guinea is challenging to quantify with certainty at present. Due to the absence of a central open database regarding China's assistance to Guinea, we cannot trace the aid flow. Therefore, it isn't easy to aggregate the amount of aid that Guinea has received at the beginning of their relationship. Moreover, the difficulty of estimating China's aid has to do with the methods used to deliver it (in kind or grant, China's resource for infrastructure aid R4I) and the instruments used (project aid).

In contrast with other donors, such as France, the website of the Chinese Embassy in Guinea does not provide any precise amounts of aid other than listing the projects. The only sources of information regarding China's aid are online media and a few publications pertaining to China's aid to Guinea. For instance, some studies provide data from 1959 to 2008. Among others, Guinea has received USD 440 million in free-interest loans from China, USD 374 million in technical assistance, and USD 100 million in commercial loans⁷. Guinea received few in-kind aids after independence. For example, China donated 5000 tons of rice to Guinea after France departed the country in 1959⁸.

Information from the media about the individual projects financed by China but not considered development aid by the OECD/DAC can supplement the abovementioned data. Among these is the agreement on resources for infrastructure (R4I) signed between China and Guinea in October 2016. The amount of the project was USD 20 billion. As a quid pro quo, the Guinean government will grant mining licenses to

⁴ DIALLO, Y. *Les enjeux de l'assistance technique française en Afrique subsaharienne: le cas d'Adetef*. Paris: Presses Académiques Franco-phones, 2016

⁵ DIALLO, M. Beijing: Guinea initials several agreements with China. *Financial Afrik*, 3 Sept. 2018. Available at: <https://www.financialafrik.com/2018/09/03/pekin-la-guinee-paraphe-plusieurs-accords-avec-la-chine/>.

⁶ DOUMBOUYA, S. F. *et al.* Relations between Guinea and China: trade, investment and aid. *AERC Scoping Studies on China-Africa Economic Relations*, Nairobi, 2008.

⁷ DOUMBOUYA, S. F. *et al.* Relations between Guinea and China: trade, investment and aid. *AERC Scoping Studies on China-Africa Economic Relations*, Nairobi, 2008.

⁸ KEITA, N. 60 years of Sino-Guinean cooperation: what are the achievements? *Chine Magazine*, 8 May 2019. Available at: <https://www.chine-magazine.com/60-annes-de-cooperation-sino-guineennes-quels-sont-les-acquis/>.

Chinese mining companies⁹. Thus, the loan is expected to be reimbursed from the revenues of the mining exploitation.

On the other hand, it is essential to recall that the nature of this loan (resources for infrastructure, R4I) remains unclear. There is no indication of whether the loan is concessional or commercial.

Additionally, other projects have benefited from the Chinese grant of USD 100 million. These projects include the construction of the Sino-Guinean hospital and the Parliament building and supporting the National Adaptation Program to Climate Change (Barma, 2017). During the FOCAC in 2018, China committed USD 6 million to finance the Guinean government's food security program and the water supply project¹⁰.

Table 1 – Grant and Interest free loans

Designation	Date and signature
Economic and technical cooperation agreement	13/09/1960
Economic and technical cooperation agreement	16/11/1966
Cultural project agreement	26/08/1968
Economic and technical cooperation agreement	09/10/1969
Interest free loan	13/12/1972
Interest free loan	20/08/1980
Interest free loan	25/03/1985
Interest free loan	10/07/1988
Interest free loan	11/01/1992
Interest free loan	24/09/1993
Economic and technical cooperation agreement: Grant	03/11/1995
Economic and technical cooperation agreement: Grant	17/06/1996
Economic and technical cooperation agreement: Grant	28/12/1997
Economic and technical cooperation agreement: Grant	11/06/1998
Economic and technical cooperation agreement: Grant	09/10/1999
Economic and technical cooperation agreement: Grant	14/09/2000
Economic and technical cooperation agreement: Grant	13/02/2001
Economic and technical cooperation agreement: Grant	18/11/2002
Economic and technical cooperation agreement: Grant	16/05/2003
Interest free loan	09/12/2003
Interest free loan	26/10/2004
Economic and technical cooperation agreement: Grant	26/10/2004
Interest free loan	18/11/2005
Aid in kind	18/11/2005
Grant	25/08/2006
Interest free loan	25/08/2006
Aid in kind: Medical equipment	25/08/2006

⁹ BARMA, A. Guinea: a chinese deal at 20 billion dollars against mining resources. *La Afrique Tribune*, 8 sept. 2017. Available at: <https://afrique.latribune.fr/finances/investissement/2017-09-08/guinee-un-deal-chinois-a-20-milliards-de-dollars-contre-des-ressources-minieres-749504.html>.

¹⁰ DIALLO, M. Beijing: Guinea initials several agreements with China. *Financier Afrik*, 3 Sept. 2018. Available at: <https://www.financierafrik.com/2018/09/03/pekin-la-guinee-paraphe-plusieurs-accords-avec-la-chine/>.

Grant	14/12/2006
Grant	05/07/2007
Grant	05/07/2007

Source: L'économie Guinéenne No 24/25.

Table 2 – Projects financed by Chinese aid in Guinea

	Project	Years	Amount
China's aid projects in Guinea	The People's Palace	1966-1967	RMB 11.5 million
	Construction of National Tobacco and Match factory	1963-1964	NA
	Construction hydroelectric dam	1964-1966	RMB 21.990 million
	Macenta Thea Factory	1968	NA
	Oil mill of Dabola	1970	NA
	Construction of industrial brickyard	1970-1972	NA
	Agriculture equipment factories	1974	NA
	Sugar and Alcohol production factory	1976	NA
	The presidential palace	1996-1997	USD 7 million
	The construction of the National Radio and Television (Koloma 2)	2000	RMB 60.5 million
	The emission centers of Labé, Kankan, and N'Zérékoré	2001	RMB17 million
	Condeyah Health Center	2001	RMB 5 million
	Equipment of the Koloma 2	2004	RMB16.7 million
	Technical Assistance to Koloma 2	2006-2007	RMB 4.7 million
	The reconstruction of the road between Coyah, Mamou, and Dabola	NA	USD 1.2 billion
	The rehabilitation of roads and sanitation in the capital (Conakry)	NA	USD 200 million
	The reconstruction of four universities	NA	USD 300 million
	The interconnection of the power grid in Upper Guinea	NA	USD 250 million
	Construction and equipment of Sino-Guinean Hospital	2013	USD 10 million
	Construction of Nongo's stadium	2007-2011	USD 50 million
Grant to the fight against Ebola	2014	USD 5 million	

Source: Adapted by author from media report.

In addition to supporting the infrastructure sector, China has provided technical assistance to various government sectors. Several technical assistance projects have been implemented in the agriculture, energy, and health sectors. The Chinese have sent 27 medical teams to Guinea, totaling 660 personnel, since 1968. Around 700 Guinean students have been awarded scholarships from the Chinese government to study in China since 1973.

We can round the total amount of Chinese aid projects in Guinea between 1960 and 2009 (infrastructure and technical assistance) to hundred six (106)¹¹.

¹¹ DIALLO, M. Beijing: Guinea initials several agreements with China. *Financial Afrik*, 3 sept. 2018. Available at: <https://www.financialafrik.com/2018/09/03/pekin-la-guinee-paraphe-plusieurs-accords-avec-la-chine/>.

2.3 Review of scholarly work relating to the nexus between China's aid and poverty reduction

In recent years, a number of studies have been conducted regarding China's aid to African, Asian, and Latin American countries. Scholars, however, differ on the role played by China's aid in reducing poverty in its partners' countries. According to skeptics, China's aid has other goals than poverty reduction, whereas optimists believe that China's aid has contributed to poverty reduction in some areas.

2.3.1 Skeptics Views

There are several critiques made by the skeptics of China's aid, mainly about its effectiveness in reducing poverty. When analyzing China's aid allocation, Kapchanga concluded that the aid does not aim to reduce poverty. Rather than providing aid to the poorest countries, China's aid is provided to authoritarian regimes and resource-rich countries. Despite the autocratic nature of their regimes, Zimbabwe, Angola, and Sudan, for instance, continue to receive Chinese assistance. Consequently, Kapchanga's study concluded that poverty reduction is not the overarching goal of China's aid. In the author's opinion, the primary purpose of China's aid is to obtain natural resources from the recipient¹².

The findings of this study align with those of Cabestan regarding the economic motives of China. The author argues that China's aid-giving is motivated by its desire to gain access to raw materials, agricultural products, and markets for its manufactured goods. In addition, China is using aid as an instrument to internationalize its firms in the infrastructure sector in Africa¹³.

In her study, Sun pointed out that the intention of China's aid to Africa is not entirely altruistic. She added that Chinese projects create access to Africa's natural resources, local markets and business opportunities for Chinese companies, and employment for Chinese laborers. The author pointed the following:

When Chinese officials emphasize that China also provides aid to countries that are not rich in natural resources to defuse international criticisms, they often forget to mention that China may have its eyes on other things which these countries can deliver, such as their support of Beijing's "one China" policy, of China's agenda at multilateral forums, and of China as a responsible stakeholder¹⁴.

Will¹⁵ and Lum et al.¹⁶ also consider that projects such as cultural centers, government buildings, and stadiums offer limited or transitory economic benefits for the beneficiary¹⁷.

2.3.2 Optimists views

Among the optimists is Brautigam, who has conducted extensive research on China's aid. In her book *Dragon Gift: The Real Story of China in Africa*, Brautigam compares China's aid to that of the European Union¹⁸. The author believes that China's development aid has contributed to poverty reduction by supporting economic growth through infrastructure and human development projects in education, health, and training.

¹² KAPCHANGA, M. China's aid to Africa needs transparency. *Global Times*, 2013.

¹³ CABESTAN, J. P. Les relations Chine-Afrique: nouvelles responsabilités et nouveaux défis d'une puissance mondiale en devenir. *Hérodote*, n. 150, p. 150- 171, Third Term 2013.

¹⁴ SUN, Y. China's aid to Africa: monster or messiah? *Brookings East Asia Commentary*, 2014.

¹⁵ WILL, R. China's stadium diplomacy. *World Policy Journal*, 2012. Available at: <http://www.worldpolicy.org/journal/summer2012/chinas-stadium-diplomacy>.

¹⁶ LUM, T.; FISCHER, H.; GOMEZ-GRANGER, J.; LELAND, A. China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia. *In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE REPORT FOR CONGRESS*, 2009, Washington D. C. *Proceedings* [...]. Washington D. C.: Congressional Research Service, 2009.

¹⁷ STRANGE et al. *China's development finance to Africa: a media-based approach to data collection*. Center for Global Development, 2013. (Working Paper, n. 32).

¹⁸ BRÄUTIGAM, D. *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. USA: Oxford University Press, 2011.

During 2010 and 2013, studies were conducted on the impact of China's aid on Sudan¹⁹, Uganda²⁰, and Cameroon²¹. The focus of all of these studies was to determine how China's aid enhanced the self-reliance capabilities of recipients. The results of the studies conducted on Sudan and Uganda indicate that Chinese aid has enhanced capacity in both countries. The results of the study about Cameroon, however, indicate that China's aid has a minor impact on capacity building.

In his study, Banik focused on Malawi²². The author examined China's infrastructure development, employment creation, and support for agriculture, health, and education sectors. The author assessed the contribution of China's aid to poverty reduction by focusing on the perceptions of donors and beneficiaries.

The study found that the Chinese intervention aligned with the six priority areas outlined in the Malawi Growth and Development Strategy (MGDS), which include: agriculture and food security; irrigation and water development; transport and infrastructure development; energy generation and supply; integrated rural development; and, prevention and management of nutrition disorders and HIV/AIDS. The study also concluded that China had created about 3,000 jobs for Malawians through infrastructure projects.

2.3.3 Conclusion

As a result, we can divide the literature on China's aid and poverty reduction into two categories. First, studies led by the American writer Brautigam and followed by others such as Guloba et al., Dोगima, and Banick found positive links between China's aid and poverty in some African countries.

Alternatively, some scholars believe that China's aid impact on poverty is quite questionable for three main reasons: the wrong allocation of aid, the limited employment opportunities that are created for the beneficiaries, the negligible impact of the aid on capacity building, the nature of some projects which may be irrelevant for poverty reduction and finally the adverse environmental effects of China's projects.

It must be noted, however, that most of the criticisms have been countered by arguments that diminish their substance. However, most of the criticisms have been countered by arguments that undermine their validity.

Accordingly, based on the findings from the literature, this paper will analyse from a comparative perspective the approach used by China and OECD/DAC donors, specifically France, to alleviate poverty in the Republic of Guinea. This study will conduct a policy-level analysis rather than a project-level analysis.

3 Methodology

This paper analyze China's policies regarding poverty alleviation in general and particularly in Guinea. In that regard, this study gathered data primarily from the aid policy documents of China, the policy documents of the recipient government, and scholarly publications. The study made extensive use of secondary sources.

¹⁹ NOUR, M. The impact of China-Africa aid relations: the case of Sudan. *Policy Brief of African Economic Research Consortium (AERC): Collaborative Research China- Africa Project*, 2010.

²⁰ GULOBA, M. *et al.* The impact of China-Africa aid relations: the case of Uganda. *AERC Collaborative Research China: Africa Project*, n. 10, Nov. 2010.

²¹ DOPGIMA, G. *Impact of China's aid on economic development in Africa: the case of Cameroon*. 2013. Thesis (Master's degree) – University of Gothenburg, Gothenburg, Sweden, 2013.

²² BANIK, D. China's aid and poverty reduction in Africa. In: YU, G. (ed.). *Rethinking law and development*. London: Routledge, 2013. p. 215-247.

The review of China’s aid policy documents included the declarations and commitments made by China in FOCACs between 2000 and 2021 and the White papers on foreign assistance (2011-2014-2021). More specifically, the following China’s aid policy documents were analyzed: (the White Papers on China Foreign Aid 2011, 2014, and 2021; China’s Eight Principles on Foreign Aid 1964; and the Exim-Bank Concessional Loan Regulation of 1995) and declaration of authorities (the China Premier’s declaration in Addis Ababa in 2014 and Xi Jinping declaration in 2021 at Dakar forum).

For the recipient country side, the publication, journal de l’Economie Guinéenne titled: 50 ans de coopération exemplaire (2009) was explored as well. The purpose of this document was to clarify and identify China’s aid projects in Guinea.

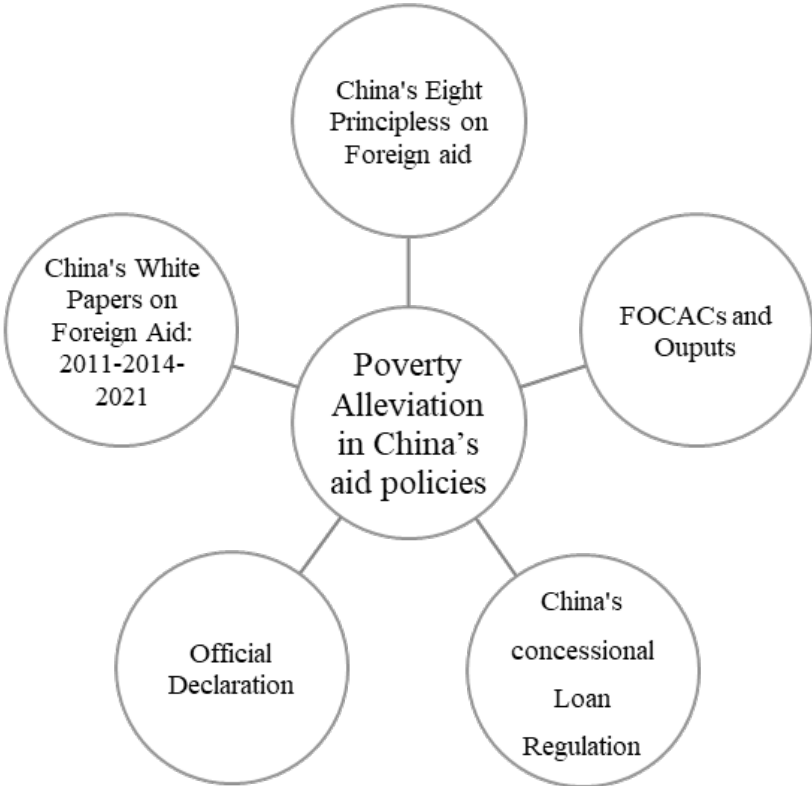
4 Findings

In this study, the main questions are to what extent poverty alleviation is taken into account in China’s aid policies, and what strategies have these two donors implemented to address poverty in general and particularly in Guinea. The following findings can be drawn in light of data collected.

4.1 Poverty Alleviation in China’s aid policies

The analysis of this research revealed that China has integrated poverty into its aid policies from the beginning. Some aid policy documents make indirect references to poverty as a goal of China’s aid and while other set poverty alleviation as one of the goal of China’s aid primarily in Africa (Fig. 1).

Figure 1 – List of China’s aid policy documents



Source: by authors.

4.1.1 China's Eight Principles

In the earlier policy documents, such as China's Eight Principles on Foreign Aid, poverty alleviation in the recipient country was addressed through the promotion of capacity building and economic development. Although China does not explicitly state that poverty alleviation is one of its goals in this policy document, some aspects of poverty are addressed by the concept of economic development. Fitzgerald and Leigh define "economic development as the preservation and raise of the community's standard of living through a process of human and physical infrastructure development based on principles of equity and sustainability"²³. This definition addresses some causes of poverty, such as the lack of income, education, health, and the basic infrastructure necessary to live a better life.

The only shortcoming of this aid policy is the lack of clear strategic guidelines regarding how China's assistance can address and the support the various components of economic development. In addition, this policy document combines two interests: those of the recipient country and those of China. As a result, it is important to emphasize that China's aid does not exist in a vacuum from an economic, political, or strategic perspective.²⁴

Although the economic development of the recipient country is a stated objective of China's foreign aid, China's economic development remains its top priority. In China, this strategy is referred to as a win-win approach to development, combining the interests of donors and recipients.

4.1.2 China's Forum on China-Africa Cooperation (FOCACs): 2000 to 2021

Since 2000, several FOCACs have been organized between China and Africa regarding various topics, including aid, investment, trade, etc. Some sections of the FOCACs devoted to aid have approached poverty alleviation differently. In this regard, the FOCACs can be categorized in the following ways:

The first category recognized poverty as a challenge for development in Africa and identified sectors for China's intervention without explicitly referring to them as a means of reducing poverty. The 2000 FOCAC is a good example. The Chinese government and its partners acknowledged that "aggravated poverty has hindered the development of Africa"²⁵. The declaration did not state whether poverty alleviation was the primary objective of China's intervention (aid, investment, and trade) in Africa.

In the second category, China and its partners focused on strengthening their cooperation in poverty alleviation. Consequently, in the 2009 FOCAC, a section was devoted to cooperation on poverty alleviation.

Both China and its partner acknowledged in the declaration titled "Cooperation in Poverty Reduction" that the task of eradicating poverty is a challenging one. In paragraph 5.5, they (China and Africa) emphasize the urgent need for Africa to accelerate the process of poverty reduction through cooperation and exchanges in this area.

As a result, China committed to continue sharing its poverty reduction experiences with its African partners through seminars and training sessions that would build the African partner's capacity and make poverty alleviation efforts more effective.²⁶

²³ FITZGERALD, J.; LEIGH, N. G. *Economic revitalization: cases and strategies for city and suburb*. [S. l.]: Sage Publications, Incorporated, 2002.

²⁴ PAN, Y. China's foreign assistance and its implications for the international aid architecture. *World Century Publishing Corporation and Shanghai Institutes for International Studies China Quarterly of International Strategic Studies*, v. 1, n. 2, p. 283-304, 2015. DOI: 10.1142/S2377740015500141. DIAKITE, A. D.; PHILLIPS, J. O. L. Motives of traditional and emerging donors in aid giving: comparative study between China and France. *Journal of Social and Political Sciences*, v. 2, n. 4, p. 1026-1037, 2019. DOI:10.31014/aior.1991.02.04.140.

²⁵ FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION: 2000.

²⁶ FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION: 2009, 2012.

At the 2015 FOCAC, China reiterated poverty alleviation as an objective of its presence and, more specifically, its aid to Africa. As a result, a number of actions need to be taken, including a deepening of the exchange of experiences regarding poverty eradication strategies. To implement such initiatives, some tools have been developed.

These include the China-Africa Poverty Eradication and Development Conference, the establishment of multilevel inter-governmental and inter-society dialogue mechanisms for poverty eradication, as well as workshops and training sessions in poverty eradication and development (FOCAC, 2015).

Earlier conferences from 2010²⁷ also examined the link between poverty alleviation and agricultural development, poverty alleviation and infrastructure, and poverty alleviation and special economic zones. The Africa-China Poverty Reduction and Development Conference, held as part of the 2018 FOCAC, focused on poverty alleviation, sustainable development, technology transfer, and agricultural exchanges within the Belt and Road Initiative.

To date, these conferences have been limited to sharing experiences on strategies used by China and its African partners. A total of nine meetings related to poverty alleviation have been held between China and Africa. Another tool for alleviating poverty is training, which is mentioned in most FOCACs' declarations. They primarily target African government officials who are involved in poverty alleviation.

We can highlight the following training that took place between China and Africa since the aftermath of 2009 FOCAC:

- Seminar held in 2011 for Nigerian middle-rank officials on “Management of Development Aid”;
- A seminar held in 2012 on the Millennium Development Goals and Sustainable Poverty Reduction for Developing Countries;
- A series of seminars was organized in 2012 for Officials from Francophone African countries on Development-oriented Poverty Alleviation and Practice, Rural Development and Poverty Reduction for Developing Countries, and Rural Public Service and Comprehensive Poverty Reduction for Officials from Francophone African countries.
- Two majors' seminars were held in 2013. In the first, the topic was the implementation of the UN Millennium Development Goals for Francophone African officials, and in the second, the theme was the Poverty Reduction Strategies for Nigerian officials in 2013.²⁸
- Conference on China-Africa partnership for poverty reduction held in Uganda between 28 and 29 November 2019.
- The 2021 FOCAC Africa-China Poverty Reduction and Development Conference was held On December 7. It targeted all the participants to FOCAC.
- Seminar was held on July 22, 2022 on Development and Poverty Reduction for Government Officials from Belt and Road Countries Ends in Beijing. Nigeria was the major participant.

China has held 133 poverty reduction seminars and shared its experience with 3,587 practitioners from 133 countries and regions, including 2,122 representatives from 52 African countries²⁹.

²⁷ AFRICA-CHINA POVERTY REDUCTION AND DEVELOPMENT CONFERENCE: Addis Ababa in 2010.

²⁸ INTERNATIONAL POVERTY REDUCTION CENTER IN CHINA: See the list of training at <http://www.iprcc.org/Index/skip/lid/146.html>.

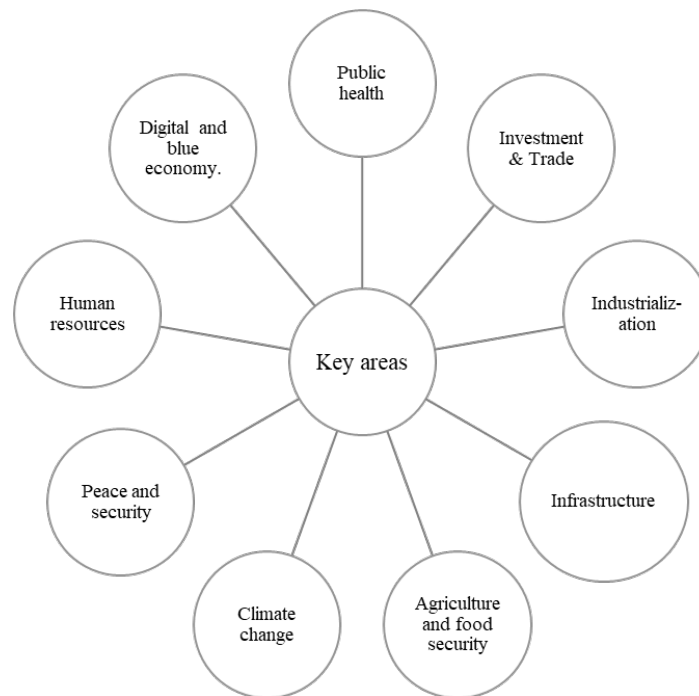
²⁹ LEI, L. China, Africa will strengthen poverty relief exchanges. *China Daily*, 15 aug. 2018. Available at: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201808/15/WS5b73649aa310add14f385c3f.html>.

During the 2018 FOCAC, capacity building and other FDI and trade tools were considered tools for alleviating poverty. Agriculture, infrastructure development (rural public services), industrialization, health, education, and the environment were identified as potential intervention areas. However, it is essential to emphasize that aid was not the only instrument used to intervene in the sectors. Foreign direct investment and trade were also considered effective tools.³⁰ In order to address poverty, a number of actions were identified. Among them are collaborations with African countries and relevant institutions to launch joint research projects, policy consultations on poverty alleviation, and sending experts and volunteers to provide technical assistance. Providing support to young entrepreneurs was also considered a means of addressing poverty³¹.

The 2021 FOCAC was organized under the theme “Deepen China-Africa Partnership and Promote Sustainable Development to Build a China-Africa Community with a Shared Future in the New Era” (Figure 2). China and its partner approaches toward poverty was not much different from the previous ones. China’s poverty alleviation still focuses mainly on sharing experience on poverty reduction (through technical assistance) and building infrastructure.³² Under the section 12 of the declaration, both China and Africa reiterated the collective needs to reduce poverty in order to meet the same SDGs through sharing experiences “on governance, poverty alleviation and development”.³³

In addition to China’s traditional focus, President Xi emphasized China’s commitment to supporting Global Development Initiatives, including the African Union’s Agenda 2063 and the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development. As a result of the forum, the Dakar Action Plan (2022-2024) was adopted (Fig. 2). In conjunction with the same forum, the Africa-China Poverty Reduction and Development Conference took place online on December 7, 2021³⁴.

Figure 2 – Dakar Declaration of the Eighth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation, 2021



Source: Author

³⁰ FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION BEIJING ACTION PLAN (2019-2021), 12 Sept. 2018. *Proceedings* [...]. China Ministry of Foreign Affairs: MFA, 2018. Available at: https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594297.htm.

³¹ FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION: 2018.

³² DAKAR ACTION PLAN (2022-2024).

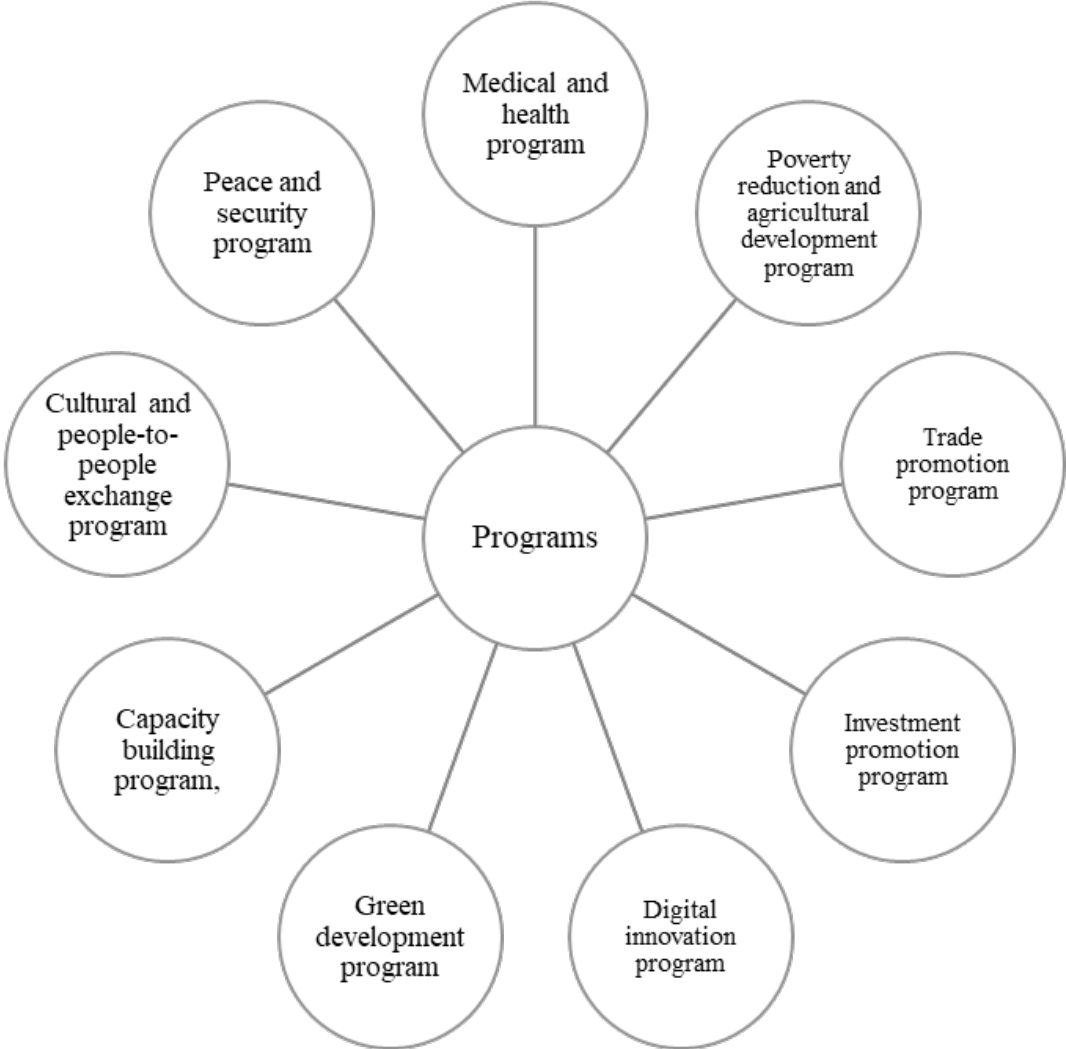
³³ FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION: 2021

³⁴ INTERNATIONAL POVERTY REDUCTION CENTER IN CHINA: The 2021 FOCAC Africa-China Poverty Reduction and Development Conference. Available at: <https://www.iprcc.org/article/45yvBpz3rEm>.

4.1.3 Dakar Action Plan (2022-2024)

Dakar Action is one of the outputs of the Forum of China Africa Cooperation. It highlights nine majors program guiding China-Africa Relations in the next two years (Fig. 3).

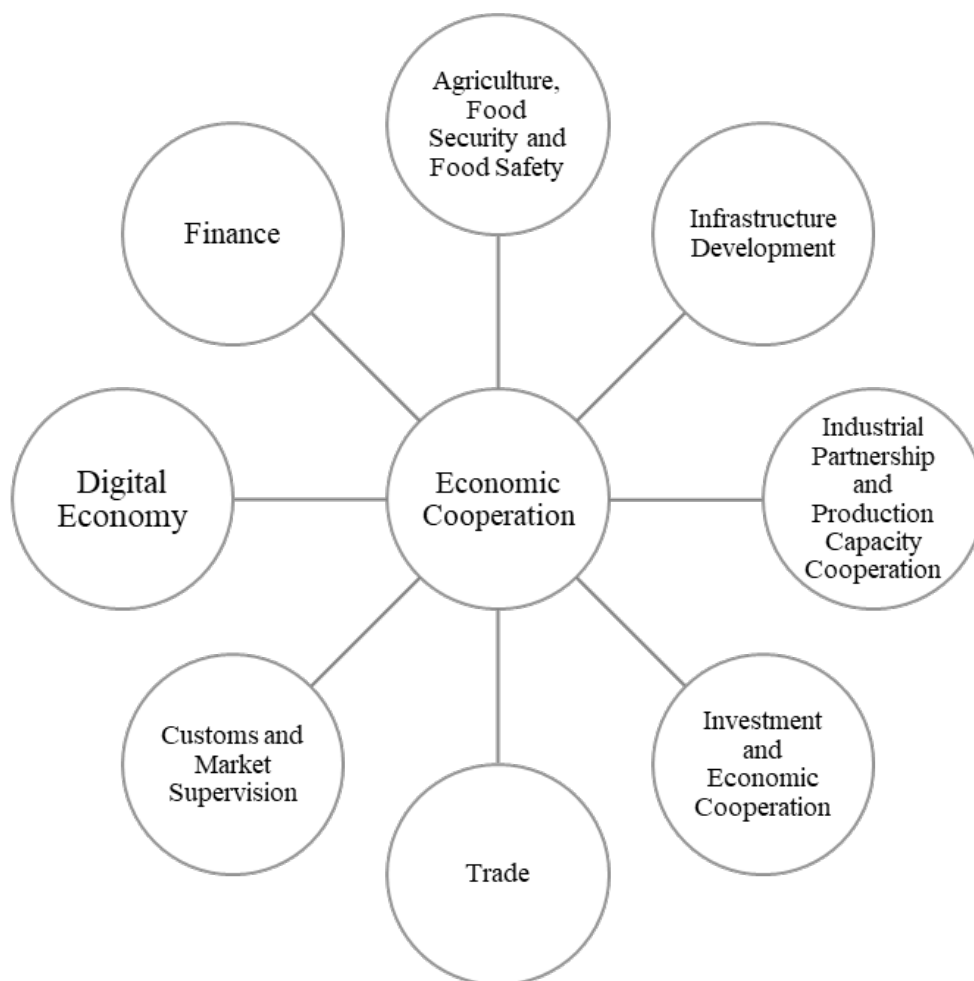
Figure 3 – Nine majors’ programs were identified as part of China’s strategies



Source: Author

In the Dakar Action Plan, various areas were identified for China’s interventions in Africa in terms of political, economic, and social cooperation (Fig. 4).

Figure 4 – Economic cooperation³⁵



Source: Author.

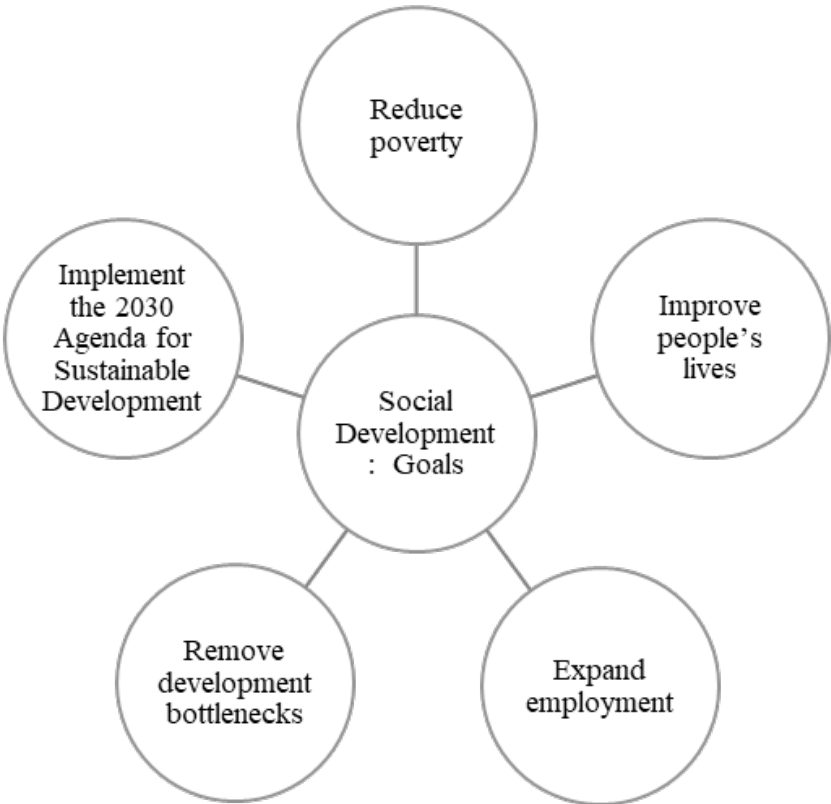
In these areas, financing tools include concessional loans and other financial support, such as a special loan for the development of African SMEs and Panda bonds. Though the focus on these eight areas does not express much about China's poverty reduction strategies, some do address the underlying causes of poverty. In this context, poverty-related areas include:

- Agriculture.
- Food Security and Food Safety.
- Employment creation through infrastructure projects.
- Support for local exports to China through duty-free export policies.

Figure 5 below provides an overview of China and Africa's social cooperation which appears to be centered around poverty alleviation (Fig. 6).

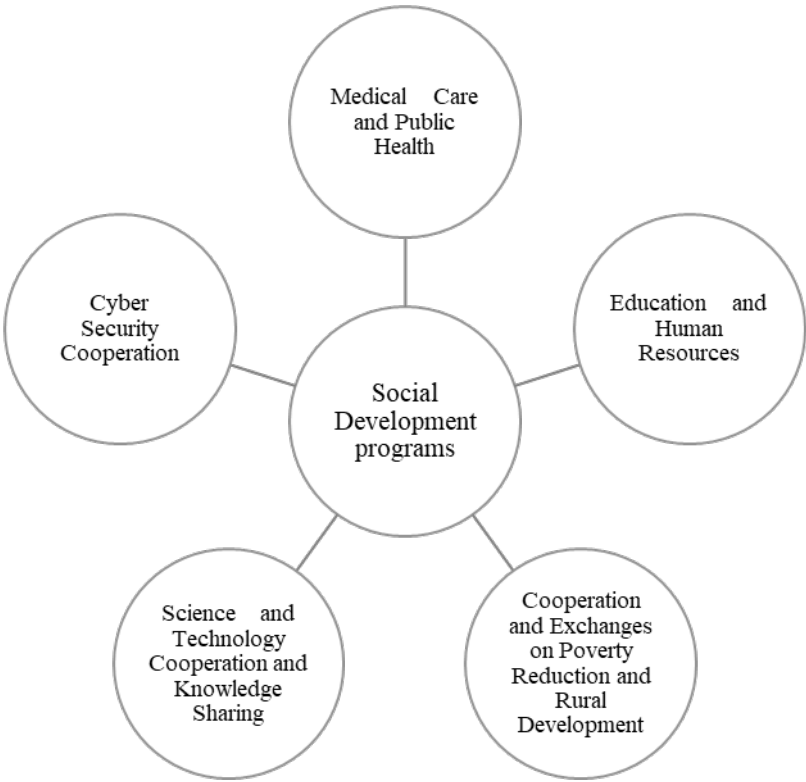
³⁵ FOCAC 2021. Available at: http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/202201/t20220124_10632444.htm.

Figure 5 – Goal of Social Development policy strategy in Africa



Source: Author.

Figure 6 – Areas of intervention for Social Development in Africa



Source: Author.

There are a number of ways that China may intervene in each of these areas, including aid in kind (such as equipment), infrastructure development, technical assistance, regular policy dialogue, technology exchange (health sector), vocational and technical training, scholarship programs, capacity building in poverty reduction, and technology transfer (Education and Human Resources).

In addition, the intervention has focused on organizing workshops on poverty reduction policies and rural development tailored to the needs of African countries, as well as organizing Poverty Reduction and Development Conferences.

Additionally, other fields have been explored, including poverty-oriented agricultural assistance (Cooperation and Exchanges on Poverty Reduction and Rural Development), technology-supported poverty reduction, and the establishment of a Joint Research Center in the fields of modern agriculture, biodiversity, eco-environmental protection, and public health (Science and Technology Cooperation and Knowledge Sharing). As far as cyber security cooperation is concerned, its relation and approach to poverty reduction has not been outlined in the FOCAC.

4.1.4 China-Africa Cooperation Vision 2035

This document aims to establish the direction and objectives of China-African cooperation in the medium and long term.³⁶ The vision was developed in accordance with the Chinese Vision 2035, the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, the African Union Agenda 2063³⁷, as well as the national development strategies of the African countries. In this regard, the noble question is, to what extent have the national development strategies of the 53 African countries been incorporated into this vision document? In addition, how were all the foundational visions (from China, the United Nations, the African Union, and partner countries) integrated into one?

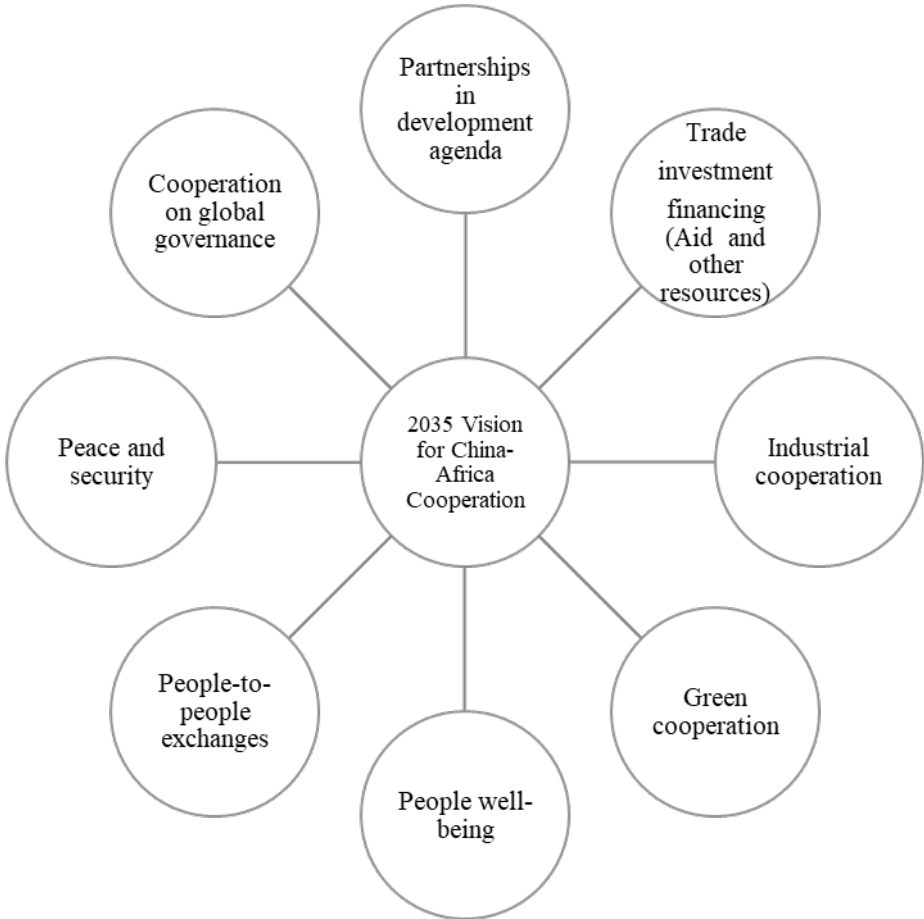
Out of the eight objectives of the future cooperation between China and Africa, objective five (improving the well-being of people) is focused on poverty alleviation (Fig. 7).

Figure 8 illustrates the strategy designed by China and its African partners to improve the well-being of their citizens. In section 5.2 of the vision, a list of ingredients that can be used to combat poverty is provided (Fig. 9).

³⁶ SUN, Y. China's aid to Africa: monster or messiah? Brookings East Asia Commentary, 2014. considers the 2035 Vision for China-Africa Cooperation as a vision aligned with China's own 2035 Vision for development, and is a clear continuation of the trends, evolution, and adjustments in China's Africa strategy.

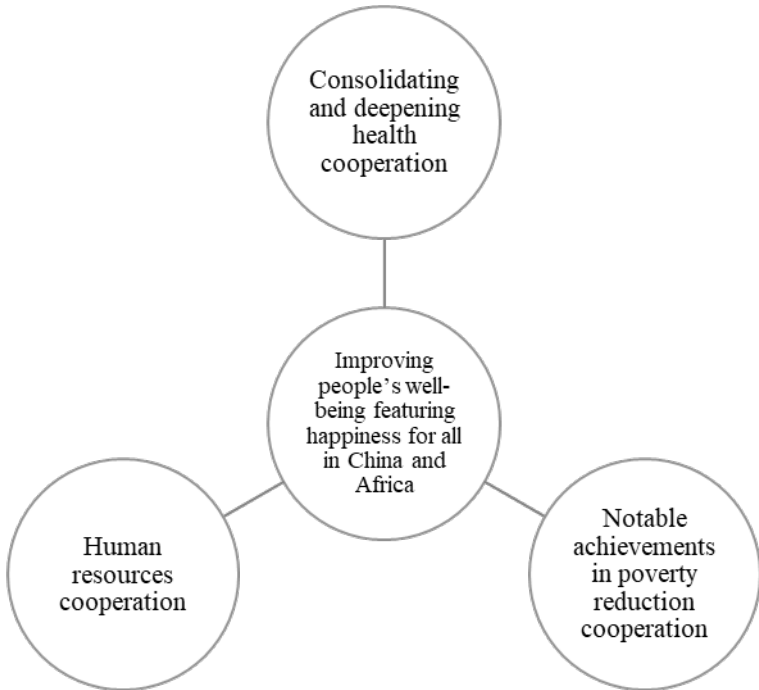
³⁷ AFRICAN UNION. *Goals & Priority Areas of Agenda 2063*. Available at: <https://au.int/en/agenda2063/goals>.

Figure 7 – 2035 Vision for China-Africa Cooperation



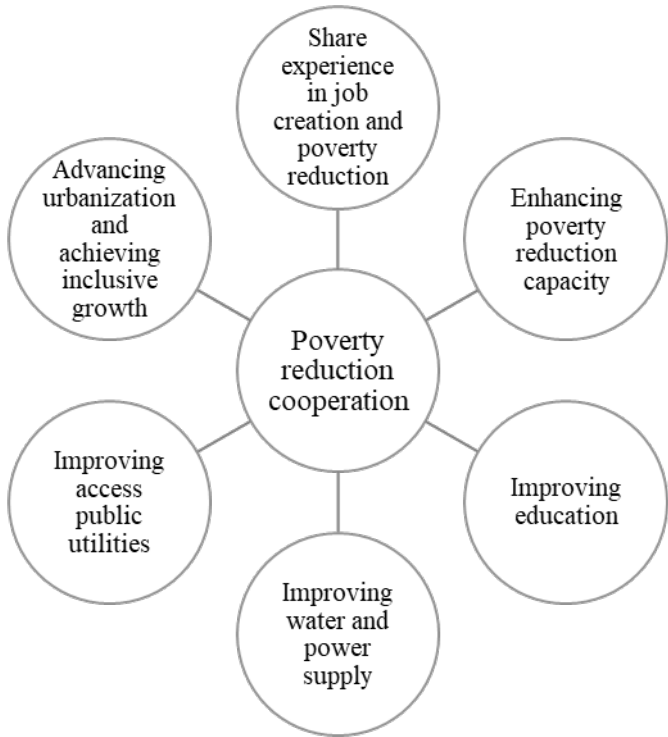
Source: Author.

Figure 8 – Improving people’s well-being featuring happiness for all in China and Africa



Source: Author.

Figure 9 – China and Africa Agreed poverty Reduction strategies



Source: Author.

Thus, regarding China’s forum with African countries, it is essential to point out that poverty alleviation is at the center of the discussion. There are, however, notable differences between the FOCACs in the way they address poverty, either directly (through pro-poor targeting and projects) or indirectly (through sectoral targeting with a trickle-down effect). Poverty alleviation was not a focus of the FOCACs in 2000, 2003, and 2006 but was addressed indirectly through sectoral strategies. The focus of China’s commitments was on some aspects of poverty alleviation, such as improving the living conditions of the partner countries in Africa by providing them with education, health care, water, and basic infrastructure. Specifically, there was a lack of differentiation between what action falls under China’s aid domain and what falls under China’s investment domain. 2009, 2012, 2015, 2018, and 2021 FOCACs, incorporated poverty alleviation into the discussion between China and its partners. The FOCACs identified a more straightforward strategy for addressing poverty reduction through aid. As a result of the 2021 FOCAC and its outputs (2021 Dakar Action Plan and China-African Vision 2035), China’s aid is expected to be aligned with the 2030 Sustainable Development Agenda and the national development strategies of the partner countries. Poverty alleviation has been at the forefront of China-Africa relations over the last decade. However, its weight in the overall relationship remains unclear. This is explicit both in the FOCACs and its various outputs such as the 2021 Dakar declaration and the China-Africa vision 2035.

In addition to examining FOCACs, this paper analyzes other aid policy documents in order to determine to what extent they focus on poverty alleviation.

4.1.5 China’s Concessional Loan and poverty alleviation

China’s concessional loan regulation’s focus on poverty alleviation remains debatable. According to the Concessional Loan Regulations of 1995, the project seeking financing should generate “promising economic returns or good social benefits” for the recipient country. However, there was no clear definition of “economic return” and “good social benefits” and whether these benefits should accrue to the poor or the

non-poor. Apart from this lack of clarity, it is important to highlight a limited correlation between China's concessional loans and poverty alleviation. Generally, such loans are not provided to poor countries due to the requirement that the country's creditworthiness is established. Consequently, poor countries with little or no solvency are excluded and not eligible for participation.

Consequently, we can draw the following conclusions. First, poverty alleviation cannot be viewed as an overarching objective of China's concessional loans. It targets creditworthy countries and is less likely to benefit overburdened poor countries in Africa due to their inability to honor their debts.³⁸ In addition, China has shown a preference for addressing poverty through grants and, to some extent, interest-free loans (to finance public facilities) in poor African countries.

4.1.6 China-AU Joint Programme on Poverty Reduction and China White Papers on Foreign Aid³⁹

This study also examined other policy documents, such as the China-AU Joint Programme on Poverty Reduction and China's White Papers on Foreign Aid. The two policies illustrate a significant change in China's approach to alleviating poverty in its partner countries. Poverty became a clear focus of China's aid, with concrete strategies to address the problem.

The joint program emphasizes sharing experiences related to poverty alleviation and providing technical assistance in critical sectors for poverty alleviation, including health care (including the prevention and treatment of infectious diseases), agriculture (technology transfer), and the water sector. Comparatively to China's Eight Principles, the China-AU Joint Programme demonstrates a greater level of clarity and commitment from China to alleviate poverty in Africa. In comparison to the FOCACs, the sectoral intervention has remained consistent. Most of the sectors identified by the FOCACs appear in the joint strategy. It should also be noted that the strategies for addressing poverty, such as sharing of experiences and providing technical assistance, are similar to those outlined in the FOCACs of 2009, 2012, 2018, and 2021.

As a final point, this is the first time that both Chinese and African partners have decided to take poverty alleviation to an international level in contrast to the previous FOCACs.

In this regard, we can view the joint program as an innovative tool that placed poverty alleviation at the center of China and Africa's cooperation. It also identified the means, strategies, and principles that guided China's intervention.

The 2014 White Paper on foreign aid complements China's poverty alleviation initiative in Africa⁴⁰. In the preamble of the White Paper, China states that China: "will provide aid to the best of its ability to other low- and middle-income countries, especially the least developed countries (LDCs), to reduce poverty and improve livelihood"⁴¹.

Furthermore, the paper mentions that: "One of the important objectives of China's foreign assistance is to support other low- and middle-income countries to reduce poverty and improve the livelihood of their peoples"⁴².

³⁸ ONE. *Debt Cancellation*. Available at: <https://www.one.org/africa/debt-cancellation/>. In 2013, for example, Lesotho spent \$40 million paying its external creditors. Kenya spent \$620 million, servicing its external debt, which is equal to 20% of the aid it received the same year.

³⁹ CHINA WHITE PAPER 2011. The white paper provided a high-level summary of its aid policy (including different historical contexts, rationale and principles), financing (including three financial arrangements and eight patterns), distribution (geographically and sector-wise), management and international cooperation.

⁴⁰ STATE COUNCIL THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's Foreign Aid (2011)*. In the 2011 White paper on foreign, besides providing data on China's aid, list the result of China's aid. Among other, the paper considered that China has been doing its best to provide foreign aid, to help recipient countries to strengthen their self-development capacity, enrich and improve their peoples' livelihood, and promote their economic growth and social progress.

⁴¹ STATE COUNCIL THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's Foreign Aid (2014)*.

⁴² STATE COUNCIL THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's Foreign Aid (2014)*.

China is committed to addressing poverty through developing the agriculture sector, improving education levels, improving health and medical services, and providing emergency humanitarian assistance when severe disasters occur. A number of these interventions are similar to those mentioned in previous aid policies, such as the FOCACs.

Similar to the China-African Union (AU) joint program on Poverty Reduction, the 2014 White Paper on Foreign Aid specifies that poverty reduction is China's primary objective and identifies intervention sectors. The intervention areas are the same as those identified in the FOCACs and the China-AU Joint Programme. In this regard, the sectoral approach of China can be regarded as consistent.

In China's White Paper 2021, also known as China's International Development Cooperation in the New Era, China outlines its comprehensive views on international development cooperation beyond foreign aid. It is stated that eliminating poverty is the "ultimate objective"⁴³.

Donor Tracker reports that "China links its priorities to the Sustainable Development Goals agenda⁴⁴ while maintaining a strong foundational cultural principle"⁴⁵.

Among these principles are "universal harmony, return of kindness with kindness, the tradition of internationalism (a sense of justice and empathy), and a sense of responsibility as a major country."⁴⁶ The idea that "projects should be proposed, agreed upon, and led by recipient countries" is another fundamental principle of Chinese development cooperation.

The Paper includes eight thematic areas which echo many of the 17 Sustainable Development Goals. These include poverty reduction, food security, health, education, gender equality, infrastructure, sustainable and innovation-driven economic growth, and environmental protection.⁴⁷

In its White Paper of 2021, China outlined the objectives of its development cooperation.

The first objective is promoting a global community of shared futures, which includes helping other developing countries to alleviate poverty and improve people's lives.

The second objective seeks the greater good and shared interests, including preserving mutual benefit for win-win outcomes.

The third objective integrates the South-South cooperation mindset into China's development strategies.

The fourth one consists of promoting the Belt and Road initiative as a public goods.⁴⁸

The Final objective involves assisting partner countries in implementing the UN 2030 Agenda for Sustainable Development (Figure 10).

⁴³ MULAKALA, A; JI, H. Insights on China's 2021 white paper on international development cooperation. *DEVPOLICYBLOG*, 25 jan. 2021.

⁴⁴ UNDP. *Brief* the 2030 Agenda for Sustainable Development is mentioned 16 times. 2021.

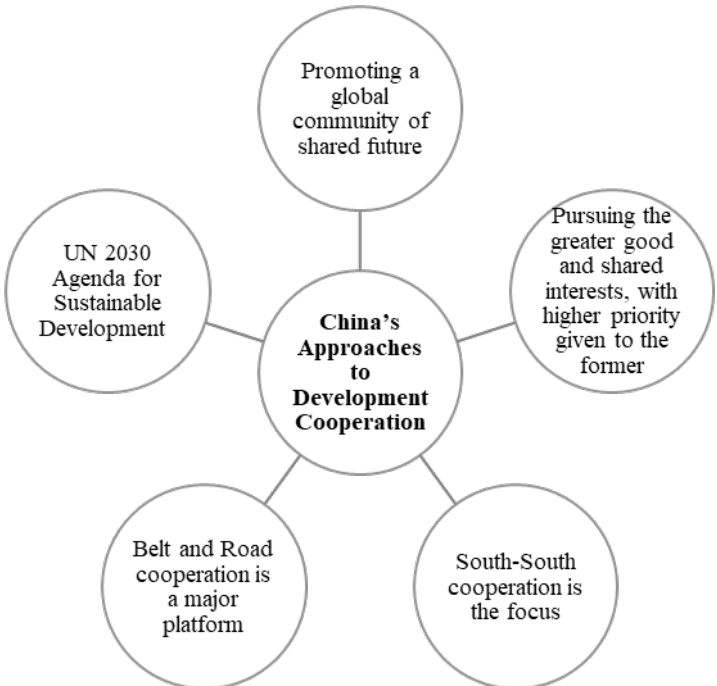
⁴⁵ DONOR TRACKER. *A new era? trends in China's financing for international development cooperation*. 2021. Available at: https://donortracker.org/sites/default/files/insight_pdfs/DT%20Insight%20-%20Trends%20in%20China%27s%20financing%20for%20international%20development%20cooperation_0.pdf

⁴⁶ WHITE PAPER 2021: China considers it a mission to contribute more to humanity. Its wish is to offer more public goods to the international community and join forces with other countries to build a better common future.

⁴⁷ WHITE PAPER 2021: One of the new aspects of the third WP is the explicit inclusion of the South-South Cooperation Assistance Fund (SSCAF) as an emerging and innovative Chinese aid modality, with poverty reduction, agricultural development and food security at its core.

⁴⁸ The Belt and Road aims at promoting policy, infrastructure, trade, financial and people-to-people connectivity, peace, prosperity, opening up, innovation, green development, cultural exchanges, and clean government.

Figure 10 – China’s Approaches to Development Cooperation



Source: Author.

In addition, the 2021 White Paper outlined eight major principles governing China’s development cooperation. However, not all of them are directly related to poverty.

As a first principle, China views other countries as partners and equal members of the international community. As a result, China is prevented from interfering in partners’ efforts to find a development path that fits their national circumstances, imposing its own will on them, attaching political strings, or pursuing its interests. This principle corresponds to the ownership principle as defined by the OECD/DAC.

The second pertains to “doing the best China can to assist”.

A third principle is to improve people’s lives by coordinating plans and strategies with partner countries, supporting social and economic progress, and investing in poverty reduction, disaster relief, education, health care, agriculture, employment, environmental protection, and climate change response, as well as actively participating in emergency humanitarian relief operations.

The fourth principle focuses on providing a partner country with the means for independent development, including sharing of experiences and know-how, training, and empowering government officials. This principle promotes vocational training and technical cooperation and helps countries to improve the skills of their project management personnel and localize project management.

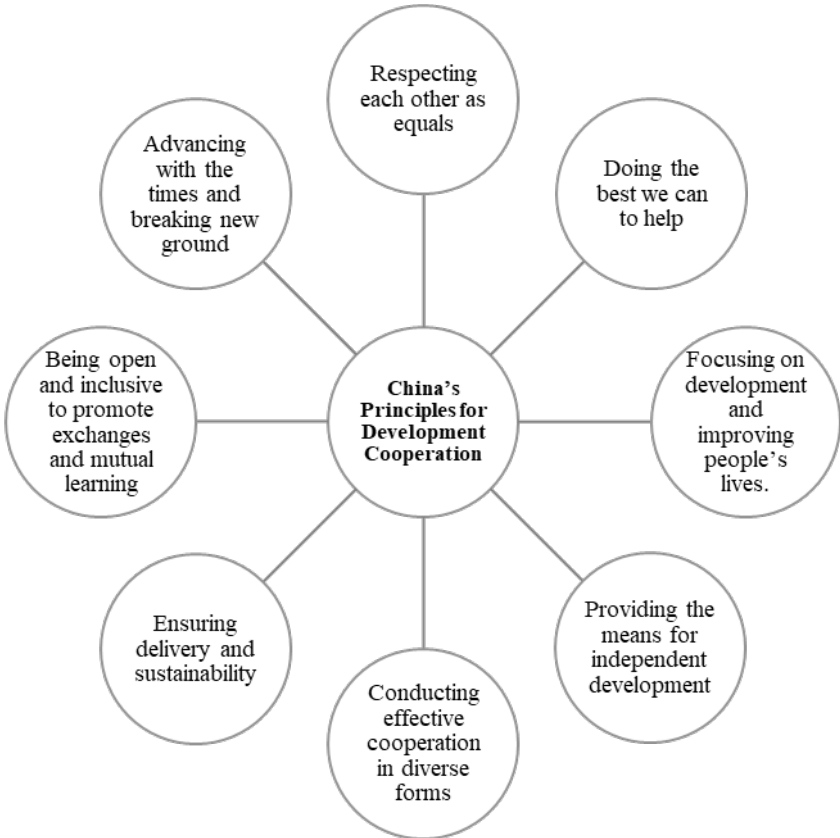
The fifth one focuses on the methods by which China delivers aid.

The sixth principle provides a framework for ensuring the sustainability of China’s intervention through implementation management, supervision, and evaluation.

The seventh principle is to be open and inclusive. The recipient countries should propose, agree, and lead the projects.

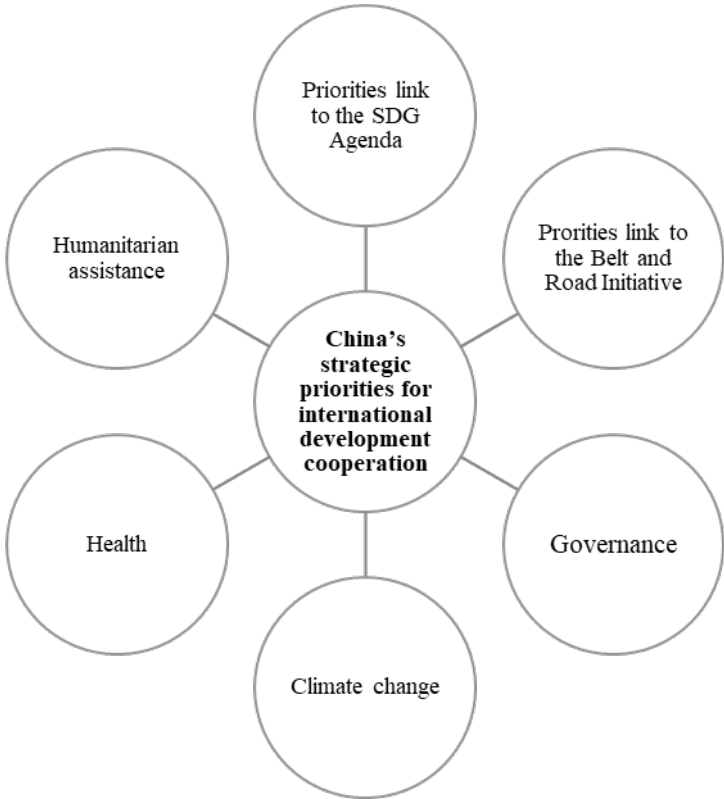
The last principle consists of “advancing with the times and breaking new ground” (Figure 11).

Figure 11 – China’s principles related to poverty reduction



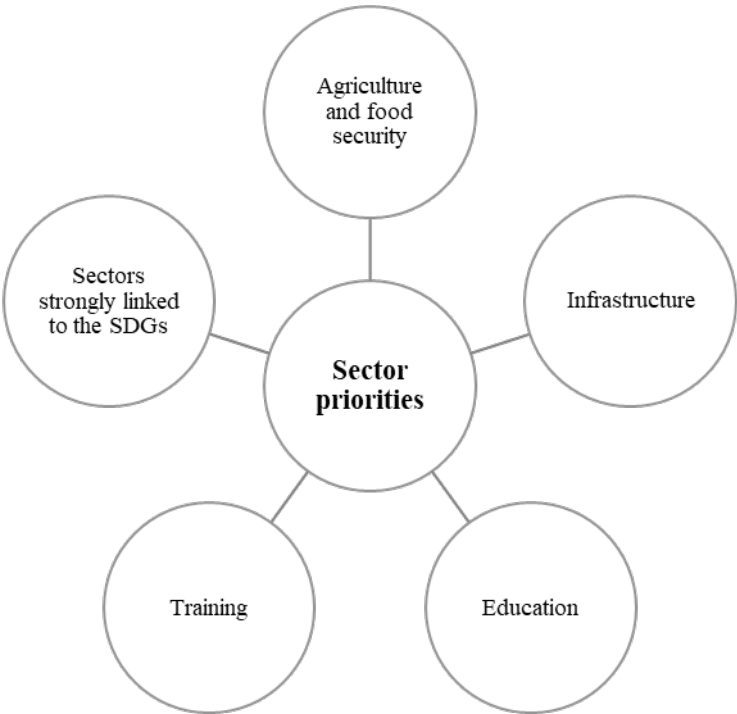
Source: Author.

Figure 12 – 2021 White Paper Priorities



Source: Author.

Figure 12 – Sector priorities



Source: Author.

Table 3 – Mapping poverty reduction in China’s aid policies

Policies	Indirect approach to poverty alleviation	Direct reference to poverty alleviation as goal of China’s aid
Eight Principles on China Foreign Aid	Capacity Building Undefined variables of economic development for alleviating poverty.	
Concessional Loan	Concessional loans is not provided for poverty alleviation/ Grants are considered as an appropriate instrument.	
FOCACs 2000, 2003, 2006	Sectoral approach to poverty alleviation: Agricultural/ Public Health/ Education/ Infrastructure.	
FOCACs 2009 & 2012& 2015		Recognition of poverty as a challenge for the development and identification of tools and sectors for intervention.
FOCAC 2018		Poverty alleviation was clearly mentioned through capacity building and sharing of the Poverty Reduction Experience.
FOCAC 2021 and outputs		Poverty alleviation is considered as one the objective of China’ interventions and the tools are experience sharing, training, dialogues and infrastructure building.
Program for Strengthening China-Africa Cooperation on Poverty Reduction (2014)	No indirect mention was made of poverty.	Poverty reduction as one the objectives of China’s intervention in Africa and identification of sectors for intervention

Policies	Indirect approach to poverty alleviation	Direct reference to poverty alleviation as goal of China's aid
China's White Paper on Foreign Aid 2014		Poverty reduction was an important objective of China's aid and identification of sector for intervention.
China's White Paper on Foreign Aid 2021		Recognition of the need to address poverty and reference to SDGs as a guiding goal for China's intervention in Africa. Tool: experience sharing, infrastructure building. Areas of intervention: Political, economic and social sectors.

Source: Author.

4.2 China's approach to poverty alleviation in Guinea: Approach and limitations

4.2.1 China's policy approach to poverty alleviation in Guinea

China's policies toward poverty alleviation in Guinea follow a top-down approach. Chinese commitments made at various forums (FOCACs) are implemented directly and equally by all members of the FOCACs. The sectors identified and the methods used to combat poverty are the same in all participating countries.

This indicates that China does not have a customize policy and strategy for alleviating poverty in Guinea. Since 2000, most of China's projects in Guinea have been initiated during FOCAC meetings. While most aid decisions are made within the FOCACs, this does not imply that China does not provide aid on demand. Prior to the FOCACs, projects were either delivered on demand or provided at the discretion of China. Furthermore, the embassies also serve as a link between the Guinean government and Chinese authorities. Aside from the general commitment made during the FOCACs, the Chinese Embassy in Guinea assists the central government in assembling requests from the Guinean government. Although the embassy's intermediary role assists both partners (China and Guinea) in identifying and communicating the Guinean authorities' needs, the approach to China delivery remains project-based rather than strategic, program, or issue-based⁴⁹.

For example, as a result of the adoption of the Millennium Development Goals in 2000, followed by many forums on aid effectiveness, including the Paris Declaration, Accra Action Agenda, and Busan Declaration, aid donors have been expected in general to establish dialogue platforms and program-based interventions with recipient countries to address poverty.

China has not followed the traditional donors' country-based dialogue platform in Guinea. According to a Guinean government official, China has been absent from the negotiations to adopt the Guinean Poverty Reduction Strategy Paper in contrast to Guinea's traditional partners. In some ways, this can be explained by the fact that China places a high priority on non-interference principle stated in China's various policy documents. According to one Chinese official, the partner country should be responsible for its development strategies.

Partner countries are given complete discretion to choose what is appropriate for their particular contexts. China's Eight Principles, Section 5 of FOCAC's 2021 declaration,⁵⁰ and Section 3 of China's 2021

⁴⁹ DONOR TRAKER. *A new era? trends in China's financing for international development cooperation*. 2021. Available at: https://donortracker.org/sites/default/files/insight_pdfs/DT%20Insight%20-%20Trends%20in%20China%27s%20financing%20for%20international%20development%20cooperation_0.pdf.

⁵⁰ FOCAC 2021 (5). "China and Africa will uphold and value the principles of no harm and harmony, sincerity, equality, mutual respect, mutual benefits, amity and good faith and the principle of pursuing greater good and shared interests, and adopt a people-

White Paper on Foreign Aid reaffirm China's intention not to dictate or prescribe any lesson to partners⁵¹. From a different perspective, China's non-interference policy reflects, to some extent, the principle of ownership and alignment as recommended by the OECD/DAC. According to Brant⁵², China frequently relies on recipients to select projects, thereby positioning itself as 'recipient-focused' and 'responsive' to the needs of a given country⁵³.

Therefore, instead of prescribing a development formula to the partner countries, China prefers to share its experience. To that end, China launched in 2016 the Global Poverty Reduction & Inclusive Growth (GPIG) Portal, which aims to share best practices and tools for poverty reduction in China, Asia, and worldwide.

Furthermore, before the creation of the portal, China had organized several conferences, workshops, and training sessions on poverty alleviation with Guinea.

The Guinean officials have participated in the following experiences sharing activities related to poverty:

- a) The Seminar on Participatory Poverty Policy and Practice for African Government Officials⁵⁴.
- b) Seminar on Poverty Reduction and Social Development Policy⁵⁵.
- c) Seminar on the MDGs and Sustainable Poverty Alleviation for Government Officials from Francophone Africa⁵⁶.
- d) Seminar on Development-oriented Poverty Alleviation and Practice for Officials from Francophone Africa⁵⁷.
- e) Seminar on Development-oriented Poverty Alleviation and Practice for Officials from Francophone Africa⁵⁸.
- f) Seminar on Rural Public Service and Comprehensive Poverty Reduction for Officials from Francophone Africa⁵⁹.
- g) Seminar on Realization of the UN MDGs for Officials from Francophone Africa Closed in Beijing.⁶⁰

oriented approach in pursuing practical cooperation with efficiency and embrace openness and inclusiveness. China is committed to no interference in African countries' pursuit of development paths that suit their national conditions, no interference in the internal affairs of African countries, no imposition of its own will on African countries, no attachment of political strings to assistance to Africa, and no seeking of political gains in investment and financing cooperation with Africa. China and Africa will follow the principle of common, intensive, green, safe and open development and deepen their friendly cooperation. Africa applauds these principles and approaches, and stands ready to work with China to pass on the traditional friendship from generation to generation".

⁵¹ According to the White paper, "China always supports development cooperation on the basis of the Five Principles of Peaceful Coexistence. It holds that all countries, regardless of size, strength and wealth, are equal members of the international community. When cooperating with other countries for development, no country should interfere in their efforts to find a development path suited to their own national conditions, interfere in their internal affairs, impose its own will on them, attach political strings, or pursue political self-interest."

⁵² BRANT, P. Chinese aid and the aid effectiveness agenda. *The Broker*, 2011. Available at: <https://www.thebrokeronline.eu/chinese-aid-and-the-aid-effectiveness-agenda-d25/>.

⁵³ According to the Chinese President Xi in FOCAC 2018: "China will act in the principles of sincerity, real results, affinity, and good faith, uphold justice while pursuing shared interests, and focus on supporting Africa's capacity-building for internally-driven development in view of Africa's aspiration to reduce poverty, improve people's livelihood" [...] FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION: FOCACs 2018.

⁵⁴ IPRCC 2009: <https://www.iprcc.org/article/40gUgtyAINd>.

⁵⁵ IPRCC 2010: <https://www.iprcc.org/article/40gUnnHhpNz>.

⁵⁶ IPRCC 2011: <https://www.iprcc.org/article/40gUntV2mM7>.

⁵⁷ IPRCC 2011: <https://www.iprcc.org/article/40gUnw19g6x>.

⁵⁸ IPRCC 2012: <https://www.iprcc.org/article/40gUo9HCGbw>.

⁵⁹ IPRCC 2012: <https://www.iprcc.org/article/40gUoBXPqwg>.

⁶⁰ IPRCC 2012: <https://www.iprcc.org/article/40gUoHUiF9Z>.

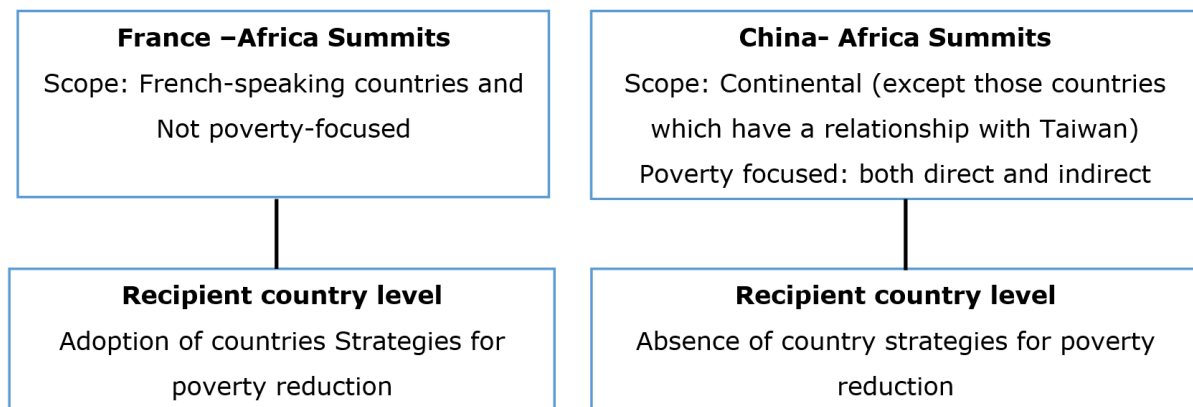
h) the seminars on the Formulation and Implementation of Development and Poverty Reduction Policies organized to the intention of Officials from Francophone Africa; and

i) the Development-oriented Poverty Alleviation Policy and Practice for Officials from Francophone Africa in 2014 (IPRCC 2014, May 27)⁶¹.

Therefore, China’s strategy in Guinea differs from that of OEDC/DAC donors such as France. The Chinese approach does not prescribe any specific policy recommendations. In the output of the 2021 FO-CAC, China committed to

supporting African countries in exploring development paths that are tailored to their national circumstances and supporting their efforts in formulating national development strategies, strengthening governing capacity and improving state governance.⁶²

Figure 13 – Poverty reduction at forums levels and recipient country level



Source: by author.

4.2.2 Limitation: Issues of adaptability, impact evaluation, and delivery mechanisms

China has committed to alleviating poverty in the countries of its partners; however, the strategy has some shortcomings. Among others, there is a lack of adaptability and evaluation of the commitments to address poverty.

China’s approach to addressing development issues within the FOCACs has been criticized for its lack of “differentiation and adaptability”⁶³. The commitments made to African countries do not consider their different stages of development and national conditions. Besides general strategic guidelines, China’s aid policies do not include a country’s strategic plan.

Brant’s study in 2011 about the effectiveness of Chinese aid also supports this conclusion. Unlike traditional donors, China does not develop specific country strategies or programs that include multiyear plans detailing individual projects and objectives.⁶⁴

A second limitation is the absence of an evaluation of China’s impact at the country level. FOCAC’s declarations do not contain poverty alleviation indicators. Therefore, due to the lack of indicators, China’s commitments in the FOCACs are difficult to monitor and evaluate. China’s commitments toward African

⁶¹ IPRCC 2014: <https://www.iprcc.org/article/40gUoWYs8Iw>.

⁶² DAKAR ACTION PLAN, 2022-2024.

⁶³ AN, C. China–Africa cooperation in poverty reduction: the evolution of concepts and characteristics of practices. In: LI, X.; AN, C. (ed.). *The changing World and Africa*. Singapore: Springer Nature Singapore, 2021. p. 513-535.

⁶⁴ BRANT, P. Chinese aid and the aid effectiveness agenda. *The Broker*, 2011. Available at: <https://www.thebrokeronline.eu/chinese-aid-and-the-aid-effectiveness-agenda-d25/>.

countries are currently monitored by the Chinese Follow-up Committee of FOCAC, at least for those pledges made during FOCACs. China's aid impact is primarily evaluated by academia, NGOs, and the media.

It has been confirmed by scholars such as Lancaster that China does not conduct an impact assessment of its aid policies. The author asked the following questions:

Do they [the Chinese government] manage by results? Do they evaluate the outcomes and impact of their aid? 'No' appears to be the answer to all of these questions though they do apparently check to make sure their aid monies were spent in the way planned (i.e., the planned road was constructed).⁶⁵

According to some, China's motivation for providing aid justifies its unwillingness to conduct an impact assessment. We may find a more specific explanation of this situation in the win-win mindset that underlies China's aid program. As a result, it seems unnecessary for both parties to conduct an impact assessment.⁶⁶

In addition, embassies on the ground are not well equipped to carry out such a mission. Furthermore, unlike some traditional donors, such as France, the Chinese Embassy website does not provide any information regarding the amount, type, and impact of the projects financed in Guinea.

Figure 14 – Webpage of China's Embassy in Guinea



Source: China's Embassy in Guinea.

The Chinese Government established SIDCA during the 13th National People's Congress (NPC) in March 2018.⁶⁷ Among its responsibilities are the design and approval of Chinese aid policies and plans, as well as monitoring and evaluating the implementation of aid projects. With the reform of Chinese aid architecture, it that SIDCA will assess the impact of future aid projects. Time will tell whether this new agency will improve China's aid impact by establishing impact evaluation criteria with recipient countries. In the

⁶⁵ LANCASTER, C. *The Chinese aid system*. [S. l.: S. n.], 2009.
⁶⁶ GRIMM, S. *et al. Transparency of chinese aid: an analysis of the published information on chinese external financial flows*. London: Centre for Chinese Studies at Stellenbosch University and Publish What You Fund, 2011. Available at: http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2011/09/Transparency-of-Chinese-Aid_final-for-print.pdf.
⁶⁷ ZHANG, D.; JI, H. *The new chinese aid agency after its first two years*. 2020. Available at: https://devpolicy.org/the-new-chinese-aid-agency-after-its-first-two-years-20200422-2/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=the-new-chinese-aid-agency-after-its-first-two-years-20200422-2.

2021 White Paper, China promises to enhance the supervision and evaluation of its aid as well as to develop an “impartial and independent project evaluation system”.⁶⁸

Last but not least, although China claims to support partner ownership of its development strategy, it is imperative to highlight that it does not provide budget support as a means of supporting local ownership in addressing poverty. According to some, the Chinese cannot contribute significantly to national poverty reduction strategies since they do not offer budget support and provide minimal funding for social sector projects. Thus, their efforts can only be indirect at best.⁶⁹ In the context of China’s aid to Guinea, it has been reported that most of its cooperation frameworks do not align with the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) or sector strategies. A large portion of its assistance is not accounted for in the state budget⁷⁰.

5 Conclusion

Firstly, poverty alleviation has been at the core of China’s cooperation with its African partners. In the late 1950s, China indirectly referred to poverty alleviation in its aid policies (providing aid to support the self-reliance and economic development of partner countries). The previous FOCACs (2000, 2003, and 2006) recognized poverty as an obstacle to partner development in Africa. Additionally, poverty alleviation was not clearly stated as a goal of China’s aid. The sectoral strategies developed by China and its partners in the FOCACs (2000, 2003, and 2006) focused on sectors considered conducive to poverty alleviation in development literature (such as MDGs). Among them are the education, health, water and sanitation, agriculture, and infrastructure development sectors.

The FOCACs (2009, 2012, 2018, and 2021) established poverty alleviation as a goal of China’s intervention in Africa. The Chinese strategy is geared toward sharing experiences on poverty reduction, organizing seminars, and providing training in order to assist the partner country in addressing poverty. We should also note that other aid policies, such as China’s concessional loan regulation administered by the Exim-Bank, do not adequately target poor countries. Poor countries, which cannot prove their creditworthiness, are not eligible for loans since loans are only provided to creditworthy countries.

The “Program for Strengthening China-Africa Cooperation on Poverty Reduction” places poverty at the center of China-Africa cooperation. It emphasizes sharing experiences in poverty alleviation, providing technical assistance in the health care sector, transferring technology in the agricultural sector, and supplying drinking water to the population.

The 2014 White Paper on China Foreign Aid recognized poverty for the first time (compared to the 2011 White Paper) as a goal of Chinese aid. It identified the following actions to address poverty:

- Supporting agricultural development
- Enhancing education levels
- Improving medical and health services
- Building public welfare facilities
- Providing emergency humanitarian assistance during disasters

⁶⁸ WHITE PAPER, 2021.

⁶⁹ BANIK, D. China’s aid and poverty reduction in Africa. In: YU, G. (ed.). *Rethinking law and development*. London: Routledge, 2013. p. 215-247.

⁷⁰ DIALLO, Y. *Les enjeux de l’assistance technique française en Afrique subsaharienne: le cas d’Adetef*. Paris: Presses Académiques Francophones, 2016.

By aligning China’s development cooperation efforts with the 2030 Sustainable Development Agenda, the 2021 White Paper went beyond its predecessor’s efforts.

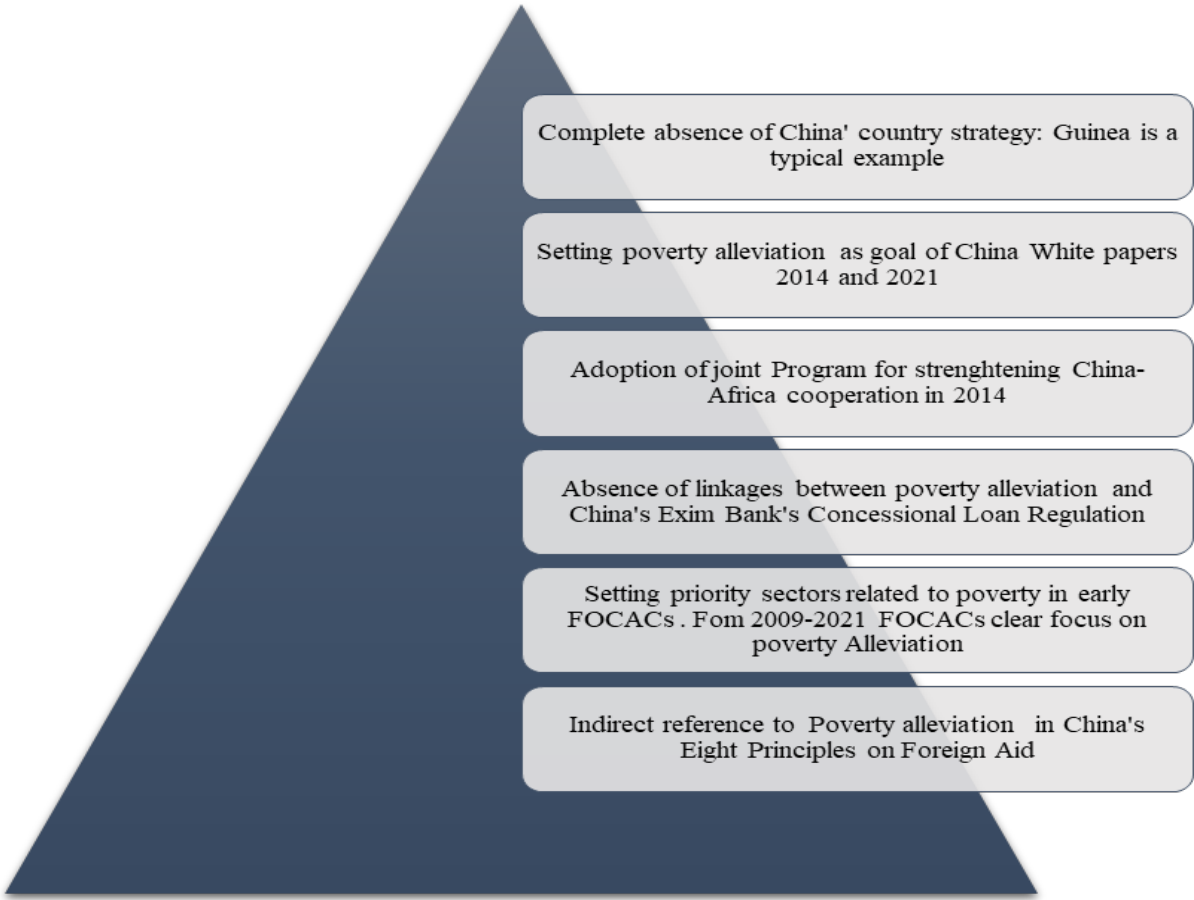
To conclude, it is essential to point out that, contrary to criticism, China has made significant efforts to bring poverty alleviation to the forefront of discussions with its African partners. With different intensities, the aid policies analyzed in this study corroborate China’s intention to address poverty alleviation in partner countries.

This process began in 2009 and was reaffirmed with the 2018 and 2021 FOCACs.

However, China’s commitment to poverty alleviation has not prevented it from integrating non-poverty reduction motives into its aid policies. Many motives can be considered in this regard, including political, strategic, and economic ones.

Although poverty alleviation is mentioned in China’s aid policy documents, it has only been primarily discussed at high forums, mainly at FOCACs organized with African countries. Therefore, at the country level, China has followed the commitments made within the FOCACs and hence uses a “One size fits all strategy” with all recipient countries. As a result, China lacks a national strategy for reducing alleviation.

Figure 15 – Summary of the evolution of the France’s aid focus on poverty reduction in the partner country



Source: Author.

References

- AN, C. China–Africa cooperation in poverty reduction: the evolution of concepts and characteristics of practices. *In: LI, X.; AN, C. (ed.). The changing World and Africa*. Singapore: Springer Nature Singapore. 2021. p. 513-535.
- BARMA, A. Guinea: a chinese deal at 20 billion dollars against mining resources. *La Afrique Tribune*, 8 Sept. 2017. Available at: <https://afrique.latribune.fr/finances/investissement/2017-09-08/guinee-un-deal-chinois-a-20-milliards-de-dollars-contre-des-ressources-minieres-749504.html>.
- BANIK, D. China's aid and poverty reduction in Africa. *In: YU, G. (ed.). Rethinking law and development*. London: Routledge, 2013. p. 215-247.
- BERTHELEMY, J. China's engagement and aid effectiveness in Africa. *African Development Bank: Working papers series*, n. 129, may 2011. Available at: <http://www.afdb.org/>.
- BRANT, P. Chinese aid and the aid effectiveness agenda. *The Broker*, 2011. Available at: <https://www.the-brokeronline.eu/chinese-aid-and-the-aid-effectiveness-agenda-d25/>.
- BRÄUTIGAM, D. *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. USA: Oxford University Press, 2011.
- CABESTAN, J. P. Les relations Chine-Afrique: nouvelles responsabilités et nouveaux défis d'une puissance mondiale en devenir. *Hérodote*, n. 150, p. 150-171, Third Term 2013.
- CHINA-AFRICA RESEARCH CENTER. Chinese academy of international trade and economic cooperation. China–Africa trade and economic relationship annual report 2010. *In: FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION*, 2011. *Proceedings* [...]. Available at: <http://www.focac.org/eng/zxxx/t832788.htm>.
- CHINA STATE COUNCIL. *Chinese government's eight principles for economic aid and technical assistance to other countries*. 1964. Available at: http://en.cidca.gov.cn/2018-08/09/c_261159.htm.
- CHINA MINISTRY OF COMMERCE. *China concessional loan regulation*. 1995.
- DAVIES, P. China and the end of poverty in Africa: towards mutual benefit? (report). 2007. Available at: <http://www.abrbrand.com/wp-content/uploads/2016/10/China-and-The-End-of-Poverty-in-Africa-Diakonia-August-2007.pdf>.
- DIAKITE, A. D.; PHILLIPS, J. O. L. Motives of traditional and emerging donors in aid giving: comparative study between China and France. *Journal of Social and Political Sciences*, v. 2, n. 4, p. 1026-1037, 2019. DOI: 10.31014/aior.1991.02.04.140.
- DIALLO, M. Beijing: Guinea initials several agreements with China. *Financial Afrik*, 3 Sept. 2018. Available at: <https://www.financialafrik.com/2018/09/03/pekin-la-guinee-paraphe-plusieurs-accords-avec-la-chine/>.
- DIALLO, Y. *Les enjeux de l'assistance technique française en Afrique subsaharienne: le cas d'Adetef*. Paris: Presses Académiques Francophones, 2016.
- DONOR TRAKER. *A new era? trends in China's financing for international development cooperation*. 2021. Available at: https://donortracker.org/sites/default/files/insight_pdfs/DT%20Insight%20-%20Trends%20in%20China%27s%20financing%20for%20international%20development%20cooperation_0.pdf.
- DOPGIMA, G. *Impact of China's aid on economic development in Africa: the case of Cameroon*. 2013. Thesis (Master's degree) – University of Gothenburg, Gothenburg, Sweden, 2013.
- DOUMBOUYA, S. F. *et al.* Relations between Guinea and China: trade, investment and aid. *AERC Scoping Studies on China–Africa Economic Relations*, Nairobi, 2008.

FITZGERALD, J.; LEIGH, N. G. *Economic revitalization: cases and strategies for city and suburb*. [S. l.]: Sage Publications: Incorporated, 2002.

FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION: FOCACs 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 and 2018.

GRIMM, S. *et al. Transparency of chinese aid: an analysis of the published information on chinese external financial flows*. London: Centre for Chinese Studies at Stellenbosch University and Publish What You Fund, 2011. Available at: http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2011/09/Transparency-of-Chinese-Aid_final-for-print.pdf.

GUINEA: The Chinese government offers technical agricultural training to 50 Guinean executives. *Xinhua News*, 12 aug. 2019. Available at: http://french.xinhuanet.com/afrique/2019-08/13/c_138305046.htm.

GULOBA, M. *et al.* The impact of China-Africa aid relations: the case of Uganda. *AERC Collaborative Research China: Africa Project*, n. 10, nov. 2010.

IPRCC. *Seminar on development-oriented poverty alleviation policy and practice for officials from francophone Africa*. 2014. Available at: <http://www.iprcc.org/Index/skip/cid/3402.html>.

JIABAO, W. *Hand in hand for global poverty reduction: speech of Wen Jiabao at Shanghai Conference on scaling up poverty reduction work*. 2004. Available at: https://web.worldbank.org/archive/website00819C/WEB/PDF/WEN_JI-2.PDF.

KAPCHANGA, M. China's aid to Africa needs transparency. *Global Times*, 2013.

KEQIANG, L. *China's commitment to reinforce the Sino-Africa strategic partnership: speech presented at the African Union*, Addis Ababa. May 2014.

KEITA, N. 60 years of Sino-Guinean cooperation: what are the achievements? *Chine Magazine*, 8 may 2019. Available at: <https://www.chine-magazine.com/60-annees-de-cooperation-sino-guineennes-quels-sont-les-acquis/>.

KEYNOTE speech by chinese president Xi Jinping at opening ceremony of 8th FOCAC ministerial conference. *Xinhua News*, 2 dec. 2021. Available at: http://www.news.cn/english/2021-11/29/c_1310341184.htm.

LANCASTER, C. *The Chinese aid system*. [S. l.: S. n.], 2009.

LEI, L. China, Africa will strengthen poverty relief exchanges. *China Daily*, 15 aug. 2018. Available at: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201808/15/WS5b73649aa310add14f385c3f.html>.

LUM, T.; FISCHER, H.; GOMEZ-GRANGER, J.; LELAND, A. China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia. In: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE REPORT FOR CONGRESS, 2009, Washington D. C. *Proceedings* [...]. Washington D. C.: Congressional Research Service, 2009.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Forum on China-Africa Cooperation Dakar Action Plan (2022-2024)*.

MULAKALA, A; JI, H. Insights on China's 2021 white paper on international development cooperation. *DEVPOLICYBLOG*, 25 jan. 2021.

NEARLY 90 young guineans benefit from scholarships funded by China. *Xinhua News*, 24 aug. 2019. Available at: http://french.china.org.cn/foreign/txt/2019-08/24/content_75134396.htm.

NOUR, M. The impact of China-Africa aid relations: the case of Sudan. *Policy Brief of African Economic Research Consortium (AERC): Collaborative Research China- Africa Project*, 2010.

OMORUYI, E. *et al.* China's aid and poverty reduction in Africa: the case study of Ethiopia. *International Affairs and Global Strategy*, v. 59, 2017.

PAN, Y. China's foreign assistance and its implications for the international aid architecture. *World Century Publishing Corporation and Shanghai Institutes for International Studies China Quarterly of International Strategic Studies*, v. 1, n. 2, p. 283–304, 2015. DOI: 10.1142/S2377740015500141.

SNOW, P. The star raft: China's encounter with Africa. *The Journal of Modern African Studies*, v. 27, n. 4, p. 691-693, dec. 1989.

STRANGE *et al.* *China's development finance to Africa: a media-based approach to data collection*. Center for Global Development, 2013. (Working Paper, n. 32).

SUN, Y. China's aid to Africa: monster or messiah? Brookings East Asia Commentary, 2014.

STATE COUNCIL THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's Foreign Aid (2011)*.

STATE COUNCIL THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's Foreign Aid (2014)*.

WEI, H. *Ambassador of China in Guinea*. 2019. Available at: http://french.china.org.cn/business/txt/2019-10/29/content_75352103.htm.

WILL, R. China's stadium diplomacy. *World Policy Journal*, 2012. Available at: <http://www.worldpolicy.org/journal/summer2012/chinas-stadium-diplomacy>.

WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, v. 84, n. 6, p. 1205-1221, 2008.

ZHANG, D.; JI, H. *The new chinese aid agency after its first two years*. 2020. Available at: https://devpolicy.org/the-new-chinese-aid-agency-after-its-first-two-years-20200422-2/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=the-new-chinese-aid-agency-after-its-first-two-years-20200422-2.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Os indicadores sociais no ciclo de políticas públicas: uma revisão sistemática dos últimos cinco anos
Social indicators in the public policy cycle: a systematic review of the last five Years

Bruno Cazeiro Astolfi

Eduardo Matheus Figueira

José Antônio da Silveira Junior

Daniel Teotônio do Nascimento

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Os indicadores sociais no ciclo de políticas públicas: uma revisão sistemática dos últimos cinco anos*

Social indicators in the public policy cycle: a systematic review of the last five Years

Bruno Cazeiro Astolfi**

Eduardo Matheus Figueira***

José Antônio da Silveira Junior****

Daniel Teotônio do Nascimento*****

* Recebido em: 09/07/2021

Aprovado em: 29/03/2022

** Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Pós-graduando em Direito Sistemico e meios adequados para resolução de conflitos pela Faculdade Innovare e Hellinger@schule. Trabalha como analista de projetos para a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura - FAPEC, credenciada da UFMS.

*** Arquiteto Urbanista formado pelo Centro Universitário União das Américas em 2019. Especialista em Gestão de Cidades e Planejamento Urbano pela Faculdade Única Barroso em 2021. Trabalha como Educador Social na Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu.

**** Bacharel em Direito pelas Faculdades Unificadas de Foz do Iguaçu em 2009. Especialista em Segurança Pública pela União Dinâmica das Faculdades das Cataratas em 2009. Especialista em Direito Militar Contemporâneo em 2014 pela Universidade Tuiuti do Paraná. Especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Faculdade Educacional da Lapa em 2018. Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração América- Latina. Policial Militar do Estado do Paraná e Professor do Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu.

***** Doutor em Administração. Professor Colaborador do Mestrado de Políticas Públicas e Desenvolvimento da UNILA. Atua também como Docente no Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu (CESUFOZ). Desde 2011 é Servidor Público e atualmente é Servidor Federal no cargo efetivo de Administrador na Universidade da Integração Latino-Americana - UNILA.

Resumo

O Ciclo das Políticas é uma abordagem sistemática de superação de problemas públicos, simplificada em um ciclo de tarefas, em relação, desde a identificação dos problemas, à avaliação dos resultados de políticas públicas. Este artigo buscou compreender como a literatura mais recente aborda o papel dos indicadores sociais em relação às políticas públicas por meio de uma Revisão Sistemática (RS) da produção científica dos últimos 05 anos, na base de dados Springer. Foram analisados 64 artigos da área de ciências sociais. Os principais resultados evidenciaram: a) a escassez de trabalhos a respeito do tema em língua portuguesa; b) h estudos tratando do uso de indicadores em todas as etapas do ciclo de políticas públicas; c) há convergência em parte dos usos indicados pela literatura anterior e os indicados pelos estudos desta revisão; d) a descrição das aplicações de indicadores sociais no ciclo de políticas públicas é lateral em grande parte dos trabalhos. Dentre os limites para este trabalho, destacam-se a pouca quantidade de estudos sobre o tema em língua portuguesa e a falta de clareza e profundidade na definição das funções dos indicadores sociais estudados dentro do ciclo de políticas públicas. Como sugestão para futuras pesquisas, há a expansão desse mesmo estudo, especialmente com foco da importância dos indicadores sociais na implementação de políticas e programas, etapa pouco abordada nos estudos aqui revisados.

Palavras-chave: indicadores sociais; políticas públicas; ciclo de políticas públicas.

Abstract

The so-called Policy Cycle presents itself as a systematic approach to overcoming public problems, simplified into sequential tasks, ranging from the identification of problems to those dedicated to the evaluation results from Public Policy. This article sought to comprehend how the most recent literature addresses the role of social indicators in Policy Cycle through a

Systematic Review (SR) of the scientific production of the last 5 years, in the Springer data base. 64 articles from the Social Sciences field were analyzed. The main results showed: a) Few articles treat the Policy Cycle in a central way; b) There are articles relating the social indicators use to all the fases of the Policy Cycle; c) There is convergence between some of the suggested uses in the previews literature and the found in these articles; d) The description of appliances on social indicators in the Policy Cycle is lateral in a big part of the articles. Among the faced limitations, stands out the few articles in Portuguese language about the subject and the lack of clarity and depth in definition of social indicators functions studied in the Policy cycle. As a suggestion to future researches, we have the expansion of this article, focused specially in the importance of social indicators in the implementation of social politics and programs, not much addressed step in the reviewed articles.

Keywords: social indicators; public policy; public policy cycle.

1 Introdução

No Brasil, a democracia representativa oferece a oportunidade de escolha aos cidadãos para que elejam candidatas ou candidatos, os quais os representarão, em regra, por um período de quatro anos, sendo esses os responsáveis pelos assuntos públicos dos Municípios, Estado ou País. Tanto em cargos executivos quanto em cargos legislativos, é responsabilidade desses representantes tomar as melhores decisões para que o Poder Público seja capaz de corresponder às intenções, expectativas e necessidades de quem elegeram os agentes políticos.

A disciplina de Políticas Públicas é a que se dedica a estudar, sistematicamente, o processo técnico-político pelo qual os governos tomam decisões políticas, econômicas e sociais, bem como os efeitos dessas decisões na realidade, especialmente aquelas que buscam solucionar problemas públicos ou realizar objetivos de interesse público, e modo eficaz e eficiente, sendo assim chamadas, sumariamente, de políticas públicas¹.

Para que as ações tenham eficiência e eficácia, a disciplina de Políticas Públicas apresenta modelos e métodos de abordagem e solução para os problemas públicos². A agenda, ou seja, o conjunto de problemas definidos para serem solucionados ou mitigados pelas Políticas Públicas, pode ser identificada com base em fatores midiáticos, pela experiência pessoal das pessoas e por indicadores do mundo real.³

Desde os anos 60, o chamado Movimento dos Indicadores Sociais defendeu uma estruturação sistemática das informações estatísticas importantes para basear as decisões públicas, ajudando a identificar tendências, históricos, bem como monitorar ações e teses⁴. Portanto, os Indicadores Sociais podem ser úteis em todas as etapas além da definição da agenda, seja para ajudar a elencar prioridades, para organizar e monitorar a implementação, ou para avaliar os resultados produzidos pelas ações planejadas⁵.

¹ TEODÓSIO, A. D. S.; COMINI, G. Inclusive business and poverty: prospects in the Brazilian context. *Revista de Administração*, v. 47, n. 3, p. 410-421, 2012.

² CAPELLA, A. C. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 20 maio 2021.

³ CAPELLA, A. C. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴ LAND, K. C.; MICHALOS, A. C. Fifty years after the social indicators movement: has the promise been fulfilled?. *Social Indicators Research*, v. 135, n. 3, p. 835-868, 2 mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-017-1571-y>. Acesso em: 15 maio 2021.

⁵ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

Mediante pesquisa prévia, verificou-se a necessidade de se aprofundar acerca da temática dos indicadores, mormente a escassa quantidade de estudos, adotando nesta revisão sistemática, a visão de Bauer⁶ a qual estabelece os indicadores sociais como as estatísticas que configuram base importante para analisar recursos significativos para alcançar um estado de bem-estar social.

Portanto, esta pesquisa teve como objetivo, por meio de análises em artigos científicos, publicados ao longo dos últimos cinco anos, identificar e compreender a seguinte questão de pesquisa: “qual função os indicadores sociais desempenham no ciclo de políticas públicas?”. Tal revisão sistemática se faz necessária para compreender como os trabalhos recentes sobre indicadores sociais relacionam seus estudos com a aplicação prática desses indicadores em alguma das etapas do ciclo de vida das políticas públicas, e consequentemente, esclarecer como as políticas públicas podem se beneficiar dos indicadores estudados para delimitar ou atingir seus objetivos.

O presente artigo está estruturado em mais seis seções, além da introdução: na próxima seção, apresenta-se a revisão de literatura sobre o Ciclo das Políticas Públicas, e na terceira dispõe-se acerca dos Indicadores Sociais, a quarta seção é destinada aos Procedimentos Metodológicos, já na quinta a Análise dos Dados e Resultados e, por fim, na sexta e última seção, as Considerações Finais.

2 O ciclo das políticas públicas

Há algumas décadas, os pesquisadores do campo apresentam modelos de formulação de políticas públicas, os quais têm como foco apoiar os representantes da cidadania na promoção de políticas públicas capazes de atingir os objetivos de superação dos problemas públicos para os quais essas políticas foram formuladas⁷.

O processo de formulação de políticas públicas também é conhecido como Ciclo das Políticas Públicas, o que é uma representação simplificada dos processos e fases da vida que compõem uma política pública, de modo que, embora seja uma simplificação das atividades muito mais complexas do que o representado, tem grande utilidade para a qualidade das políticas públicas⁸.

Existem alguns diferentes modelos para representar as etapas do Ciclo de Políticas Públicas, tal qual o modelo disposto na Figura 1 abaixo. As etapas podem variar. Porém, em resumo, podem ser delimitadas da seguinte forma: 1) Definição da Agenda — o que alguns autores, como Secchi⁹ vão separar em, primeiramente, identificação dos problemas e depois, formação da agenda com base no conjunto desses problemas. Essa etapa corresponde àquela na qual os problemas públicos serão identificados, caracterizados e organizados em um grupo chamado Agenda; 2) Formulação de Políticas e Programas que corresponde à etapa na qual as alternativas de solução para os problemas públicos contidos na agenda, serão elaboradas; 3) Tomada de Decisão que corresponde à atividade de determinar quais das soluções elaboradas serão, ou não, implementadas; 4) Implementação de Políticas e Programas, atividade de implementação das alternativas selecionadas para solucionar o problema público; 5) Avaliação que é a etapa na qual se verifica se os resultados das ações solucionaram o problema público que originou as políticas aplicadas, caso a política tenha cumprido seu papel e não seja mais necessária, ela é extinta, caso o resultado não tenha sido o esperado, ela pode so-

⁶ BAUER, R. A. Social indicators and sample surveys. *Public Opinion Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 339-352, 1966.

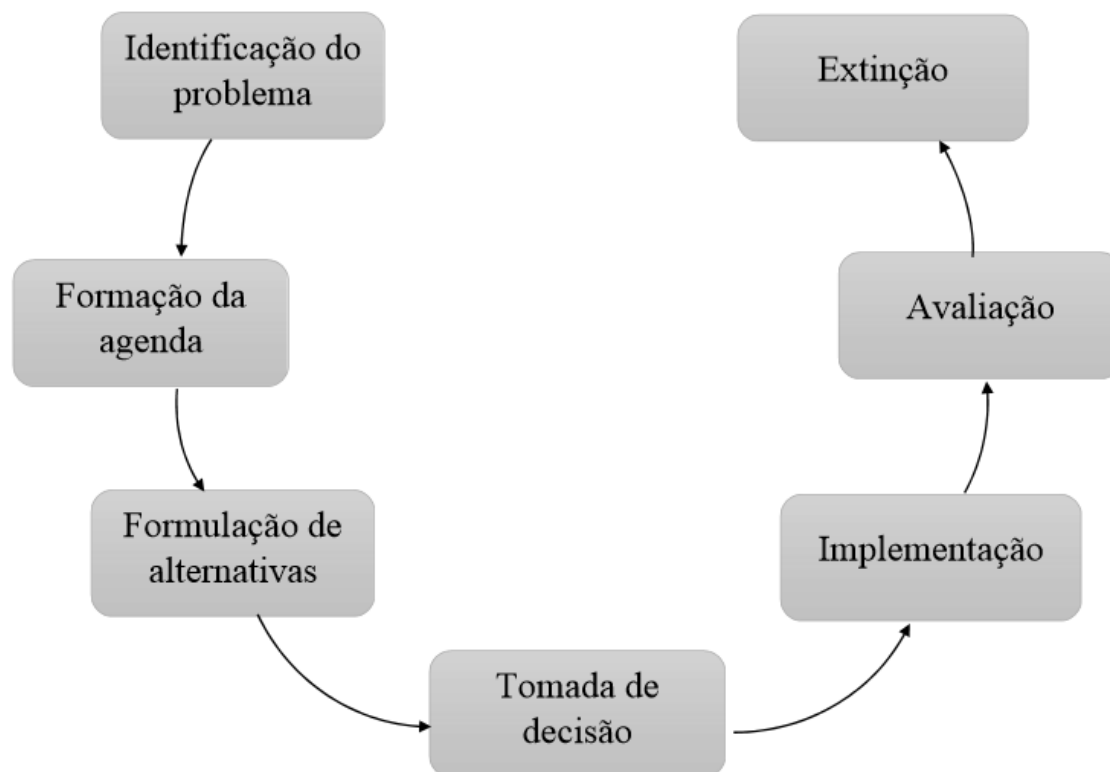
⁷ CAPELLA, A. C. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁸ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁹ SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

frer melhorias, e ser reimplementada, ou substituída por outra política pública mais adequada¹⁰¹¹¹². A última etapa se divide em duas para alguns autores, como Secchi¹³, sendo essa divisão entre uma etapa de avaliação e outra etapa de extinção da política pública.

Figura 01 – ciclo de Políticas Públicas¹⁴



Essa abordagem busca oferecer um modelo de planejamento holístico que identifica e soluciona, de maneira legalmente compatível, os principais problemas dos setores civis e políticos da sociedade, aproveitando as informações e conhecimentos que existem para selecionar as ações e as formas de organização capazes de produzir os objetivos almejados¹⁵. Essas informações e conhecimentos, em grande parte, estarão dispostas na forma de indicadores sociais.

3 Os indicadores sociais

Indicadores sociais são as estatísticas, séries estatísticas e outras formas de evidência, que permitam compreender de onde viemos, onde estamos e em qual direção estamos indo, em relação a valores e objetivos sociais¹⁶.

¹⁰ SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

¹¹ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

¹² CAPELLA, A. C. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹³ SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

¹⁴ SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014. p. 43.

¹⁵ VILLANUEVA, L. F. A. *Política pública: una visión panorámica*. Bolívia: PNUD, 2012.

¹⁶ LAND, K. C.; MICHALOS, A. C. Fifty years after the social indicators movement: has the promise been fulfilled?. *Social Indicators*

Bauer¹⁷ critica a estatística social americana, já existente à época, citando dois aspectos de descontentamento, ao tempo em que ressalta o papel importante que essas estatísticas sociais desempenharam até o momento. O autor cita, primeiramente, determinadas tendências de interpretação que poderiam desviar o foco em situações importantes. Por exemplo, à época, o aumento da oferta de leitos para saúde mental, frequentemente, era usado como uma indicação de que as coisas estavam indo de mal a pior. Porém, na realidade, esse aumento no número de leitos poderia significar “uma maior habilidade e disposição” no combate aos males de saúde mental. Aliado a esse fato, a falta de padrão histórico na coleta de dados tornava impossível saber se uma determinada situação estava melhorando, piorando, estagnada e quais fatores poderiam estar influenciando essa dinâmica¹⁸.

Com a compreensão de que, àquele momento, a capacidade de medir mudanças sociais estava muito defasada, sobretudo em comparação à capacidade de medir mudanças estritamente econômicas, consolidadas pelos indicadores macroeconômicos em voga desde os anos 20, se percebeu que essa defasagem estava sendo prejudicial para o planejamento e operação de políticas públicas. À época, se iniciou um processo para construir e consolidar métricas capazes de explicar melhor o desenvolvimento social trilhado até dado momento e o planejamento do caminho pela frente¹⁹.

A partir da década de 60, o chamado “Movimento de Indicadores Sociais” ganhou terreno, não apenas na região norte-americana, mas também pela Europa, gerando uma série de iniciativas por países como Suécia e Alemanha²⁰.

Os indicadores sociais foram adotados por uma diversidade de instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, para contribuir em relação ao conhecimento da realidade social e direcionar a tomada de decisões a respeito da elaboração de políticas públicas, financiamentos, *rankings*, acordos de metas, entre outras finalidades. Instituições multilaterais (Organização das Nações Unidas – ONU, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, Organização Mundial de Saúde – OMS e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, dentre outros) estão entre os mais notórios usuários desse tipo de informação, produzindo relatórios sociais dos mais diversos tipos, que servem para contribuir com o direcionamento da tomada de decisão de governos, empresas e instituições não governamentais²¹.

A ideia de planejamento, baseado em indicadores, é bastante estabelecida, inclusive em diversos mecanismos do Estado brasileiro. Além dos censos realizados no Brasil desde a primeira metade do Século XX e outras pesquisas estatísticas socioeconômicas empreendidas, sobretudo pelo IBGE, mas também por sindicatos, universidades, centros de pesquisa e outras agências do poder público²², é possível citar o diagnóstico socioterritorial, primeiro componente dos Planos de Assistência Social, a serem elaborados

Research, v. 135, n. 3, p. 835-868, 2 mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-017-1571-y>. Acesso em: 15 maio 2021.

¹⁷ BAUER, R. A. Social indicators and sample surveys. *Public Opinion Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 339-352, 1966.

¹⁸ LAND, K. C.; MICHALOS, A. C. Fifty years after the social indicators movement: has the promise been fulfilled?. *Social Indicators Research*, v. 135, n. 3, p. 835-868, 2 mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-017-1571-y>. Acesso em: 15 maio 2021.

¹⁹ LAND, K. C.; MICHALOS, A. C. Fifty years after the social indicators movement: has the promise been fulfilled?. *Social Indicators Research*, v. 135, n. 3, p. 835-868, 2 mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-017-1571-y>. Acesso em: 15 maio 2021.

²⁰ LAND, K. C.; MICHALOS, A. C. Fifty years after the social indicators movement: has the promise been fulfilled?. *Social Indicators Research*, v. 135, n. 3, p. 835-868, 2 mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-017-1571-y>. Acesso em: 15 maio 2021.

²¹ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

²² SOLIGO, V. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. *Estudos em avaliação educacional*, v. 23, n. 52, p. 12-25, 2012. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/1926>. Acesso em: 25 maio 2021.

pelos municípios nos anos de Plano Plurianual. Esse documento, regulamentado pela Norma de Operações Básicas²³, deve apresentar um conjunto de dados socioterritoriais que serão usados para basear e orientar a tomada de decisão na oferta de serviços públicos de políticas de assistência social, para que essas decisões se concretizem ao máximo possível, na mudança positiva da realidade social dos territórios²⁴. Mais diretamente, Jannuzzi²⁵ apresenta a importância dos indicadores sociais para cada uma das etapas do Ciclo de Políticas Públicas, conforme detalhado na sequência.

Definição da agenda: na primeira etapa, Jannuzzi²⁶ argumenta que os indicadores sociais possuem papel duplo. O primeiro de instrumentalizar as demandas dos atores da sociedade, que pressionam por melhorias. Em relação ao segundo, os indicadores fornecem às pessoas responsáveis pelas tomadas de decisão, a oportunidade de comparar demandas concorrentes desses diferentes grupos de pressão, permitindo uma maior transparência e segurança nos caminhos a seguir.

Formulação de Políticas e Programas: para a formulação das políticas públicas, Jannuzzi²⁷ preleciona que é necessário um conjunto amplo de dados a respeito das populações para as quais as políticas se destinam, de modo a fornecer um diagnóstico sobre seus contextos de vida, as oportunidades e fragilidades da base econômica local e regional, os condicionantes ambientais e o nível de participação da população, o que guiará a construção das alternativas de modo a obter o melhor resultado em diferentes situações. O autor, ainda, destaca que é necessário ter indicadores amplos a respeito da capacidade de atuação do Poder Público, manter dados sobre a estrutura da gestão e oferta de serviços, a fim de que se possa conseguir aliar os objetivos almejados com a realidade da administração pública local.

Tomada de decisão: nesta etapa, é necessário um conjunto mais específico de indicadores que permitam aprofundar as informações sociais sobre os grupos específicos prioritários e capacidades estatais específicas para cada uma das alternativas. Essas informações permitirão definir quais ações serão priorizadas e aplicadas a quais regiões e populações²⁸.

Implementação de Políticas e Programas: no caso da implementação, os indicadores devem ser sensíveis às mudanças sociais específicas, que mostram o status atual de como está indo a implantação das políticas. Esses indicadores devem informar, com confiabilidade, como a política está se desenvolvendo no caminho entre o *status quo* e a situação pública desejada, permitindo identificar eventuais fragilidades, ou oportunidades, o quanto antes²⁹.

Avaliação das Políticas públicas: neste momento, segundo Jannuzzi³⁰, os indicadores devem servir para demonstrar se os objetivos foram atingidos ou não, qual é a nova realidade dos dados levantados desde o

²³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma operacional básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília, 2012.

²⁴ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma operacional básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília, 2012.

²⁵ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

²⁶ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

²⁷ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

²⁸ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

²⁹ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

³⁰ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE

início, quais foram os recursos usados e se as políticas foram eficazes, eficientes e efetivas na resolução dos problemas.

Ao compreender que os indicadores sociais são, em grande parte, dados a respeito das populações, seus territórios e suas relações, observando que, quanto mais dados a respeito desses aspectos são coletados e interpretados em direção à realidade social, mais oportunidades de produzir políticas públicas de qualidade, pode surgir a seguinte questão: Qual é a função dos Indicadores Sociais no Ciclo de Políticas Públicas, segundo a literatura mais recente?

4 Procedimentos metodológicos

Este trabalho adotou a Revisão Sistemática com o objetivo de manter uma bibliografia atualizada sobre o tema, pois, conforme Sampaio e Mancini³¹, a revisão sistemática é uma forma de pesquisa que utiliza como fonte de dados a literatura sobre determinado tema. Esse tipo de investigação disponibiliza um resumo das evidências relacionadas a uma estratégia de intervenção específica, mediante a aplicação de métodos explícitos e sistematizados de busca, apreciação crítica e síntese da informação.

Assim, foi realizado o seguinte Protocolo de Pesquisa, com base em palavras chaves a partir das quais foram selecionados diferentes artigos e, posteriormente, realizada a leitura de cada resumo de todos os estudos sobre a uma pergunta principal, o que resultou em um maior número de resultados relevantes, de acordo com as informações constantes dos resumos e conforme aplicadas as etapas abaixo.

Etapa 1 – Estabelecimento da pergunta da revisão sistemática

A pergunta norteadora da pesquisa tem papel relevante a respeito do desenvolvimento do trabalho, assim explicam Sampaio e Mancini³². Logo, como qualquer outra investigação científica, uma boa revisão sistemática requer uma pergunta ou questão bem formulada e clara.

De tal maneira lançou-se o seguinte questionamento de pesquisa: o que a literatura recente aborda sobre as funções dos indicadores sociais no ciclo de políticas públicas? Mais especificamente, busca-se, por meio desse questionamento, responder os seguintes elementos de pesquisa:

1. Qual é a quantidade de artigos que indicam o uso de indicadores para cada etapa do ciclo de políticas públicas?
2. Qual é o papel dos indicadores destacados pelos artigos no ciclo de políticas públicas?
3. Em quantos artigos a relação entre indicadores sociais e o ciclo de políticas públicas é explicitamente citada?

Etapa 2 – Definição dos critérios de inclusão e exclusão

Critérios de Inclusão:

1. Trabalhos que proponham ou critiquem Indicadores Sociais e apontem o papel que esses indicadores podem exercer nas Políticas Públicas.

GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

³¹ SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, São Carlos, n. 1, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbfs/v11n1/12.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

³² SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, São Carlos, n. 1, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbfs/v11n1/12.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

2. Trabalhos que levantem, exponham, examinem ou apliquem Indicadores Sociais para fins, direta e explicitamente, relacionados às Políticas Públicas.

3. Trabalhos que abordem os Indicadores Sociais ou as Políticas Públicas de forma teórica, de modo a explicitar o uso de Indicadores Sociais para as Políticas Públicas.

Critérios de Exclusão:

1. Trabalhos que não utilizem, apliquem, formulem ou critiquem Indicadores Sociais ou não os correlacionem, direta e explicitamente, com o modo pelo qual esses indicadores podem ser utilizados em Políticas Públicas.

Etapa 3 – Localização das pesquisas relevantes

Ao consultar, previamente, o portal de Periódicos Springer e Scielo, em maio de 2021, com o objetivo de compreender a interface sobre Políticas Públicas, Ciclo de Políticas Públicas e Indicadores Sociais, observou-se um baixo volume de artigos relacionando à temática na base de dados da Scielo. Nesse sentido, optou-se pela Base Springer. Essa plataforma permite o acesso a um grande número de artigos nacionais e internacionais.

Para viabilizar a seleção dos artigos, utilizou-se o *software* StArt, que auxilia os pesquisadores na investigação do estado da arte. Apresentam-se a síntese dos procedimentos operacionais e dos resultados na tabela 1. As informações específicas de cada artigo são apresentadas no Apêndice A.

Tabela 1 – resumo da base de dados utilizada e números de artigo coletados e examinados³³

Quantos foram os artigos localizados, excluídos e selecionados para a redação deste trabalho?						
Base	Palavra-Chave	Filtro	Localizados (data da pesquisa)	Excluídos após leitura de título e resumo	Excluídos após leitura completa	Selecionados
Springer	(“PublicPolicy” OR “PolicyCycle”) AND “Social Indicators”	Apenas artigos científicos; Publicados nos últimos 5 anos; Publicados na disciplina de Ciências Sociais; Disponíveis Integralmente.	64 (30/05/2021)	36	13	14
Total de artigos selecionados						14

Etapa 4 – Extração e codificação dos dados

Após a definição final dos trabalhos incluídos, os artigos foram lidos, atentando-se, especialmente, para os aspectos que pudessem responder a um ou mais dos elementos estabelecidos na questão de pesquisa (Etapa 1).

³³ Tabela 1 – resumo da base de dados utilizada e números de artigo coletados e examinados – desenvolvida pelos autores.

Etapa 5 – Síntese dos estudos analisados e discussão dos resultados

Foram apresentadas as tabelas acerca dos elementos referentes à pergunta da revisão sistemática, discutindo os resultados e apresentando conclusões e inferências.

5 Análise dos dados e resultados

Esta seção apresenta a síntese e a discussão dos trabalhos analisados, sendo composta de três subseções, cada uma dedicada a uma das questões específicas da revisão sistemática.

5.1 Etapas mais relacionadas aos indicadores sociais

Nesta subseção, avaliou-se a quantidade de artigos que indicam o uso de indicadores para cada etapa do ciclo de políticas públicas.

Nota-se que identificar a quantidade de artigos que descrevem indicadores sociais, como ferramenta útil para cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas, pode contribuir para a compreensão sobre a existência de alguma etapa para a qual os indicadores sociais possam ser mais importantes do que outras, como, também, pode ajudar para a identificação de lacuna nas pesquisas atuais.

Abaixo, em tabela explicativa, anotou-se a relação entre indicadores sociais e sua presença em qual etapa do ciclo de vida de políticas públicas:

Tabela 2 – Análise dos artigos que abordam o uso dos indicadores sociais dentro das fases específicas do ciclo de políticas públicas³⁴

Qual é a quantidade de artigos que indicam o uso de indicadores para cada etapa do ciclo de políticas públicas?		
Etapa do ciclo de políticas públicas	Artigos que referenciam a etapa	Discussão
Formação da agenda	Krishnakumar e Nogales (2020) Martinez (2019) Ridzi e Prior (2020) Bersisa e Heshmati (2021) González <i>et al.</i> (2021) (5 artigos)	Os autores falam acerca da função e o modo de uso dos indicadores sociais, salientam que quando os objetivos não são claros para formular políticas públicas, de modo a gerar dissenso na decisão, discussões infundáveis serão geradas. Assim, a definição clara de objetivo e de indicadores serem utilizados transparentes gera encaminhamento para a formulação de políticas públicas para atender as reais necessidades sociais.
Formulação de políticas e programas	Ridzi e Prior (2020) Bersisa e Heshmati (2021) Lima, Queiroz e Zeman (2018) (3 artigos)	Estes artigos citam a importância do uso dos indicadores sociais para que sejam formuladas políticas públicas e programas adequados às necessidades constatadas por meio do uso dos indicadores sociais.

³⁴ Tabela 2 – análise dos artigos que abordam o uso dos indicadores sociais dentro das fases específicas do ciclo de políticas públicas — quadro desenvolvido pelos autores a partir da revisão bibliográfica realizada.

Qual é a quantidade de artigos que indicam o uso de indicadores para cada etapa do ciclo de políticas públicas?		
Etapa do ciclo de políticas públicas	Artigos que referenciam a etapa	Discussão
Tomada de Decisão	Walker, Druckman e Cattaneo (2020) Maliti (2019) Krishnakumar e Nogales (2020) Ferraz <i>et al.</i> (2020) González <i>et al.</i> (2020) Ferraz <i>et al.</i> (2021) (6 artigos)	Esses estudos falam sobre a importância do uso dos indicadores sociais para a tomada de decisão pelos fazedores de políticas públicas, isso porque diversos setores podem precisar de investimento e de determinação de políticas públicas, tais como educação, saúde, transporte, educação, ou ainda definido um setor, podem haver políticas públicas plúrimas a serem adotadas e então faz-se necessário decidir.
Implementação de políticas e programas	Lima, Queiroz e Zeman (2018) (1 artigos)	Apenas um dos artigos estudados fala do uso dos indicadores sociais nesta fase do ciclo de políticas públicas, abordando diversos métodos de uso dos indicadores sociais, sendo os métodos o foco principal dos autores.
Avaliação	Martinez (2019) Greco (2018) Bersisa e Heshmati (2021) Chai, Fu e Coyte (2021) Lima, Queiroz e Zeman (2018) Hirsch <i>et al.</i> (2020) González, Cárcaba e Ventura (2018) (7 artigos)	Abordam os autores a importância do uso dos indicadores sociais na fase de avaliação de políticas públicas, visando aos resultados por estas obtidos, sendo uma forma correta de avaliação destas.

Os artigos estudados, embora falem do uso dos indicadores sociais para as políticas públicas, poucos são os artigos que abordam o uso de indicadores dentro das fases do ciclo de políticas públicas. Sendo, apenas, 13 artigos que trataram do uso dos indicadores sociais dentro das fases de políticas públicas.

Ainda, poucos foram os autores que trataram do uso dos indicadores sociais em mais de uma etapa do ciclo de políticas públicas, especificamente apenas quatro trabalhos abordam o uso em duas das etapas e dois artigos abordam o uso em três etapas do ciclo de políticas públicas.

Observa-se que a etapa de Avaliação é a mais abordada pelos autores quando dos indicadores sociais como delineador das políticas públicas, estando uma referência acima das etapas de Formação da Agenda e Tomada de Decisão, três referências acima da etapa de formulação de políticas e programas e seis referências acima da etapa de Implementação de Políticas e Programas.

Nesses dados, denota-se o baixo número de referências ao uso de indicadores sociais na etapa de Implementação de Políticas e Programas, lacuna que pode ser melhor compreendida e explorada em estudos futuros.

A visão amplamente defendida por Jannuzzi³⁵, sobre a importância dos indicadores sociais para cada uma das etapas do Ciclo de Políticas Públicas, não foi adotada pelos autores analisados, no sentido de se utilizar

³⁵ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em:

os indicadores sociais como estratégia de tomadas de decisão e oportunidade de analisar de forma mais integrada às demandas recorrentes de diferentes nichos.

5.2 O papel dos indicadores sociais no ciclo de políticas públicas

Diferentes indicadores sociais podem ser usados para identificar diferentes aspectos da sociedade. Renda, trabalho, qualidade de vida, saúde, educação, entre outras diversas dimensões, são estudadas para melhor basear quem toma decisões sobre políticas públicas. Dada a variedade de etapas, indicadores e objetivos de pesquisa, é importante notar como cada estudo propõe usar indicadores sociais para políticas públicas, sendo esta uma oportunidade de identificar diferentes modos de usar indicadores semelhantes ou modos similares de usar indicadores diferentes, ampliando a compreensão sobre as possibilidades de uso de indicadores sociais nas políticas públicas.

Quanto à identificação das etapas do ciclo de políticas públicas em que o uso de indicadores sociais pode ser útil, alcançaram-se os resultados apresentados na tabela 3.

Tabela 3 – Etapas do ciclo de políticas públicas, os artigos verificados fazem ou esclarecem a importância do uso de indicadores sociais³⁶

Em quais etapas do ciclo de políticas públicas, os artigos verificados fazem ou esclarecem a importância do uso de indicadores sociais?		
AUTORES	ETAPAS	DISCUSSÃO
Walker, Druckman e Cattaneo (2020)	Tomada de decisão	O texto trata da falta de uso de indicadores de qualidade de vida sob a perspectiva dos servidores públicos. O que se encontra no trabalho é que esses servidores consideram que a falta de uso desses indicadores prejudica gravemente o direcionamento das políticas públicas, citando sempre a tomada de decisão como elemento prejudicado pela falta do uso de indicadores.
Martinez (2019)	Formação da agenda, Avaliação	Esse texto trata de indicadores de qualidade de vida dinâmicos, para compreender mudanças destes fatores ao longo do tempo. O texto mostra que, com base nessa capacidade, é possível identificar os problemas reais e saber se as ações públicas estão levando determinado grupo em direção a um maior ou menor nível de qualidade de vida.
Ridzi e Prior (2020)	Formação da agenda, formulação de políticas públicas	Nesse trabalho, observam-se as atividades de grupos comunitários no trabalho com indicadores locais e se nota que tais atividades podem contribuir para a formação de agendas baseadas em informações mais sólidas, muitas vezes destacando demandas não antecipadas, e também na localização de onde essas intervenções podem ser feitas para um melhor desempenho.
Greco (2018)	Avaliação	Esse texto estuda o desenvolvimento de indicadores de qualidade de vida de mulheres das áreas rurais de Malawi, usando como justificativa, a capacidade que indicadores compostos, como o proposto pelo estudo, têm de servir como ferramenta útil de análise de políticas públicas por sua característica de medir fatores complexos multidimensionais que não podem ser capturados por um indicador único ou por séries de indicadores separados.
Maliti (2019)	Tomada de decisão	Esse trabalho usa indicadores sociais para compreender as tendências nos níveis de desigualdade em riqueza e educação na Tanzânia. O artigo usa os indicadores para avaliar as políticas da área e debate que o uso destes indicadores é importante para definir as prioridades na aplicação de recursos públicos em uma ou outra política pública conforme os potenciais efeitos na desigualdade, argumentando que esse uso atribui maior eficiência de gastos públicos.

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

³⁶ Tabela 3 – etapas do ciclo de políticas públicas, os artigos verificados fazem ou esclarecem a importância do uso de indicadores sociais. Quadro desenvolvido pelos autores a partir da revisão bibliográfica realizada.

Em quais etapas do ciclo de políticas públicas, os artigos verificados fazem ou esclarecem a importância do uso de indicadores sociais?		
AUTORES	ETAPAS	DISCUSSÃO
Bersisa e Heshmati (2021)	Formação da agenda, formulação de políticas e programas, avaliação	Nesse trabalho, os autores tratam de indicadores de medição da pobreza, comparando indicadores uni e multidimensionais, concluindo que a multidimensionalidade possui uma maior capacidade de servir como ferramenta de identificação de diferentes características da pobreza e populações submetidas a elas, bem como uma melhor compreensão de como formular respostas a esses problemas e como identificar o impacto dessas ações.
Chai, Fu e Coyte (2021)	Formação da agenda	Esse trabalho utiliza indicadores sociais para avaliar as horas de cuidados que trabalhadores homens e mulheres aplicam a familiares idosos ou crianças em comparação com as suas horas de trabalho. Segundo o trabalho, o uso de indicadores assim pode dar bases para que formuladores de políticas públicas possam identificar problemas neste sentido e necessidades de promoção de políticas públicas para a qualidade de vida de trabalhadoras e trabalhadores, bem como para a manutenção de sua produtividade.
Krishnakumar e Nogales (2020)	Formação da Agenda Tomada de decisão	Neste artigo, propõe-se uma estrutura para avaliação de qualidade de vida que, segundo o texto, possui a capacidade de identificar quais são as circunstâncias que precisam ser priorizadas pelas políticas públicas e apontar quais são as dimensões específicas de qualidade de vida para as quais as ações públicas possuem um maior potencial equalizador.
Lima, Queiroz e Zeman (2018)	Formulação de políticas e programas, implementação de políticas e programas, avaliação	Ao avaliar a qualidade de dados públicos no Brasil para produção de indicadores, o texto argumenta que tal qualidade é importante, pois os indicadores são necessários para o planejamento, avaliação e implementação de programas políticos e sociais, logo, a baixa qualidade destes dados, pode, conseqüentemente, gerar políticas públicas de baixa qualidade.
Ferraz <i>et al.</i> (2021)	Tomada de decisão	No contexto da pandemia de Covid-19, esse texto apresenta um indicador que, segundo os autores, é importante para avaliar a estrutura de hospitais e basear os tomadores de decisão com informações diretas sobre quais regiões necessitam de novos investimentos, novos profissionais de saúde ou realocação de recursos.
Hirschet <i>et al.</i> (2020)	Formação da agenda, Avaliação	Neste trabalho, os indicadores sociais são apresentados como ferramenta para identificar se as rendas familiares estão adequadas para um padrão mínimo de vida e de participação social ou para avaliar o sucesso das políticas públicas em melhorar essas rendas e garantir que as famílias acessem estes recursos mínimos.
González, Cárcaba e Ventura (2018)	Avaliação	O texto mede, com base em indicadores sociais, a qualidade de vida nos maiores municípios espanhóis. Os indicadores estudados neste trabalho, segundo os autores, melhoraram as possibilidades de avaliação das políticas públicas para a promoção da qualidade de vida para as municipalidades, por darem visibilidade prática a estes conceitos.
González <i>et al.</i> (2021)	Formação da agenda, tomada de decisão	Neste artigo, os autores propõem indicadores para medir a qualidade do emprego em países latino-americanos. Esse trabalho argumenta que os indicadores estudados possuem função de identificar problemas e possíveis políticas públicas para o mercado de trabalho, bem como identificar os grupos mais vulneráveis de trabalhadores, o que é essencial para o direcionamento adequado de políticas e programas para a melhoria da qualidade do mercado de trabalho.
Ferraz <i>et al.</i> (2020)	Tomada de decisão	Os indicadores propostos por este estudo, segundo os autores, servem para medir as capacidades estatais e o que chamam de eficiência social. A partir disso, podem permitir um melhor direcionamento de recursos públicos para áreas específicas com maior potencial de produção de desenvolvimento humano.

A partir das discussões apresentadas na tabela acima, podem-se comparar as funções descritas pelos trabalhos analisados com o que Jannuzzi³⁷ apresenta como papel dos indicadores sociais.

Quanto à formação da agenda, primeira etapa do ciclo de políticas públicas, Jannuzzi³⁸ apresenta que os indicadores sociais possuem as funções de instrumentalizar as demandas e pressões dos grupos da sociedade e permitir a comparação entre diferentes necessidades de diferentes grupos e tomar decisões de priorização com base em dados e maior transparência. Entretanto, nos trabalhos estudados, embora não se diga que não é possível usar os indicadores das formas descritas por Jannuzzi³⁹, percebe-se uma preocupação em usar os indicadores para mensurar e identificar características específicas de grupos pré-definidos, como mulheres das áreas rurais de Malawi⁴⁰, trabalhadoras e trabalhadores de meia idade na China⁴¹, ou trabalhadores mais pobres em países latinoamericanos⁴², permitindo aos formuladores de políticas públicas, a identificação de quando esses aspectos estão ou não abaixo de um determinado nível, o que, nesses casos, pode indicar a necessidade da criação ou do direcionamento de políticas públicas, mais do que para comparar necessidades de diferentes grupos sociais^{43,44,45,46,47}.

Nos artigos que tratam sobre formulação de políticas e programas, a concordância entre as funções indicadas por Jannuzzi⁴⁸ e os artigos estudados é maior, embora essa concordância se dê menos em relação aos indicadores que avaliam a adequação das capacidades estatais e mais em relação ao papel dos indicadores sociais em demonstrar aspectos detalhados do contexto dos indivíduos do indicador, com o objetivo de identificar quais aspectos devem ser trabalhados especificamente e oportunidades de um melhor resultado a partir do trabalho destes aspectos específicos, principalmente nos trabalhos de indicadores multidimen-

³⁷ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

³⁸ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

³⁹ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁴⁰ GRECO, G. Setting the weights: the women's capabilities index for Malawi. *Soc Indic Res*, v. 135, p. 457-478, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1502-3>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁴¹ CHAI, H.; FU, R.; COYTE, P. C. *Does unpaid caregiving erode working hours among middle-aged Chinese adults?*. Disponível em: <https://www.researchsquare.com/article/rs-312642/v1>. Acesso em: 27 maio 2021.

⁴² GONZÁLEZ, P.; SEHNBRUCH, K.; APABLAZA, M. A multidimensional approach to Measuring Quality of Employment (QoE) deprivation in six central american countries. *Soc Indic Res*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02648-0>. Acesso em: 29 maio 2021.

⁴³ KRISHNAKUMAR, J.; NOGALES, R. Public policies and equality of opportunity for wellbeing in multiple dimensions: a theoretical discussion and evidence from Bolivia. *Soc Indic Res*, v. 149, p. 297-325, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02245-2>. Acesso em: 12 jun. 2021.

⁴⁴ MARTINEZ, J. Mapping dynamic indicators of quality of life: a case in Rosario, Argentina. *Applied Research Quality Life*, v. 14, p. 777-798, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11482-018-9617-0>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁵ RIDZI, F.; PRIOR, T. Community leadership through conversations and coordination: the role of local surveys in community foundation run community indicators projects. *Int. Journal of Com.*, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s42413-020-00098-z>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁴⁶ BERSISA, M.; HESHMATI, A. A distributional analysis of uni-and multidimensional poverty and inequalities in Ethiopia. *Soc Indic Res*, v. 155, p. 805-835, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02606-w>. Acesso em: 24 maio 2021.

⁴⁷ GONZÁLEZ, P.; SEHNBRUCH, K.; APABLAZA, M. A multidimensional approach to Measuring Quality of Employment (QoE) deprivation in six central american countries. *Soc Indic Res*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02648-0>. Acesso em: 29 maio 2021.

⁴⁸ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

sionais, em que a multidimensionalidade em si permite a diferenciação entre diferentes aspectos que podem compor um mesmo fenômeno social⁴⁹⁵⁰⁵¹.

Jannuzzi⁵² destaca que, na etapa de tomada de decisão, os indicadores possuem o papel central de ajudar a priorizar e decidir quais das políticas públicas formuladas para um determinado problema público passará à etapa de implementação.

Nos artigos estudados, a relação entre os indicadores sociais e a tomada de decisão se caracterizou, sobretudo, justamente a respeito da identificação de prioridades, tendo destacada a possibilidade de usar esses indicadores para determinar onde as ações públicas apresentam um maior potencial de resultado, como para a destinação de recursos para hospitais no combate à covid⁵³ ou a respeito da responsabilidade fiscal de destinar recursos para as áreas mais necessitadas⁵⁴.

destaca-se que o termo “Tomada de decisão”, aparecendo frequentemente como “*Decision-making*”, embora seja um termo específico usado para descrever uma etapa do ciclo de políticas públicas, também é usado de maneira genérica para se referir à tomada de decisão, mesmo que em outras etapas do ciclo, sendo necessário observar o contexto de utilização desses indicadores para identificar se o termo se refere à etapa do ciclo ou ao termo geral⁵⁵⁵⁶⁵⁷⁵⁸⁵⁹⁶⁰.

Na etapa de implementação de políticas e programas, Jannuzzi⁶¹ destaca que os indicadores servem para que as pessoas responsáveis pela implementação acompanhem os resultados da política pública enquanto ela ocorre, permitindo uma maior agilidade na adaptação das políticas públicas. Nos artigos estudados, apenas Lima, Queiroz e Zeman⁶² trataram dos indicadores com base em tais características. Neste estudo, ao avaliar

⁴⁹ RIDZI, F.; PRIOR, T. Community leadership through conversations and coordination: the role of local surveys in community foundation run community indicators projects. *Int. Journal of Com.*, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s42413-020-00098-z>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁵⁰ BERSISA, M.; HESHMATI, A. A distributional analysis of uni-and multidimensional poverty and inequalities in Ethiopia. *Soc Indic Res*, v. 155, p. 805-835, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02606-w>. Acesso em: 24 maio 2021.

⁵¹ LIMA, E. E. C.; QUEIROZ, B. L.; ZEMAN, K. Completeness of birth registration in Brazil: an overview of methods and data sources. *Genus* 74, v. 11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s41118-018-0035-9>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵² JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁵³ FERRAZ, D.; MARIANO, E. B.; MANZINE, P. R. COVID Health Structure Index: the vulnerability of Brazilian microregions. *Soc Indic Res*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02699-3>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁴ FERRAZ, D.; MARIANO, E. B.; REBELATTO, D. Linking human development and the financial responsibility of regions: combined index proposals using methods from data envelopment analysis. *Soc Indic Res*, v. 150, p. 439-478, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02338-3>. Acesso em: 02 jun. 2021.

⁵⁵ WALKER, C.; DRUCKMAN, A.; CATTANEO, C. Understanding the (non-)use of societal wellbeing indicators in national policy development: what can we learn from civil servants?: a UK case study. *Soc Indic Res*, v. 150, p. 911-953, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02358-z>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁵⁶ MALITI, E. Inequality in education and wealth in Tanzania: a 25-year perspective. *Soc Indic Res*, v. 145, p. 901-921, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-018-1838-y>. Acesso em: 17 maio 2021.

⁵⁷ KRISHNAKUMAR, J.; NOGALES, R. Public policies and equality of opportunity for wellbeing in multiple dimensions: a theoretical discussion and evidence from Bolivia. *Soc Indic Res*, v. 149, p. 297-325, p. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02245-2>. Acesso em: 12 jun. 2021.

⁵⁸ FERRAZ, D.; MARIANO, E. B.; REBELATTO, D. Linking human development and the financial responsibility of regions: combined index proposals using methods from data envelopment analysis. *Soc Indic Res*, v. 150, p. 439-478, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02338-3>. Acesso em: 02 jun. 2021.

⁵⁹ GONZÁLEZ, P.; SEHNBRUCH, K.; APABLAZA, M. A multidimensional approach to Measuring Quality of Employment (QoE) deprivation in six central american countries. *Soc Indic Res*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02648-0>. Acesso em: 29 maio 2021.

⁶⁰ FERRAZ, D.; MARIANO, E. B.; MANZINE, P. R. COVID Health Structure Index: the vulnerability of Brazilian microregions. *Soc Indic Res*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02699-3>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁶¹ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁶² LIMA, E. E. C.; QUEIROZ, B. L.; ZEMAN, K. Completeness of birth registration in Brazil: an overview of methods and data

a qualidade dos dados públicos brasileiros, o trabalho destaca, justamente, que tal qualidade é necessária para que a implementação de políticas e programas possa ser desempenhada da melhor maneira possível.

Para a avaliação, segundo Jannuzzi⁶³, os indicadores servem para verificar se a realidade de antes da implementação de uma determinada política pública sofreu as mudanças planejadas. Embora os trabalhos estudados tragam experiências de indicadores sociais, sendo usados para verificar o impacto de políticas públicas, principalmente de promoção da qualidade de vida^{64,65,66}, também se nota a falta de correlação entre o uso de um mesmo indicador para a formação da agenda, formulação de políticas e programas e sua avaliação. Essa correlação é essencial, segundo Jannuzzi⁶⁷, para a compreensão da mudança destes indicadores antes e depois da política pública.

Com base em tais fatores, pode-se destacar que os indicadores sociais são usados para identificar problemas sociais invisíveis a olho nu, mas compreensíveis por meio de análises estatísticas estruturadas, como desemprego ou vulnerabilidade social nas famílias. Essas análises atribuem ao processo de desenvolvimento de políticas públicas, uma característica de maior precisão das ações, sendo esta uma característica positiva frequentemente citada, seja na precisão da identificação dos problemas, a precisão no direcionamento das políticas ou na precisão da compreensão dos efeitos gerados por uma determinada política pública.

5.3 A relação entre indicadores sociais e o ciclo de políticas públicas explicitamente citadas nos textos

Em relação ao uso dos indicadores sociais e sua relação específica com o ciclo de políticas públicas citadas nos artigos selecionados, conforme exemplos abaixo, constatou-se que não há nenhum artigo selecionado que comporte tal vinculação explicitamente relacionada.

sources. *Genus* 74, v. 11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s41118-018-0035-9>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁶³ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁶⁴ GONZÁLEZ, E.; CÁRCABA, A.; VENTURA, J. Weight constrained DEA measurement of the quality of life in spanish municipalities in 2011. *Soc Indic Res*, v. 136, p. 1157-1182, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1426-y>. Acesso em: 02 jun. 2021.

⁶⁵ GRECO, G. Setting the weights: the women's capabilities index for Malawi. *Soc Indic Res*, v. 135, p. 457-478, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1502-3>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁶⁶ HIRSCH, D.; PADLEY, M.; STONE, J. The low income gap: a new indicator based on a minimum income standard. *Soc Indic Res*, v. 149, p. 67-85, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02241-6>. Acesso em: 01 jun. 2021.

⁶⁷ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

Tabela 4 – relação entre indicadores sociais e o ciclo de políticas públicas⁶⁸

Em quantos artigos a relação entre indicadores sociais e o ciclo de políticas públicas é explicitamente citada?		
AUTORES	Relação entre indicadores e ciclo de políticas públicas	DISCUSSÃO
Walker, Druckman e Cattaneo (2020)	Apresenta apenas relação na Tomada de decisão	O texto trata da falta de uso de indicadores de qualidade de vida com base na perspectiva dos servidores públicos. O que se encontra no trabalho é que esses servidores consideram que a falta de uso desses indicadores prejudica, gravemente, o direcionamento das políticas públicas, citando sempre a tomada de decisão como elemento prejudicado pela falta do uso de indicadores.
Ridzi e Prior (2020)	Apresenta, apenas, a Formação da agenda e formulação de políticas públicas	Nesse trabalho, são observadas as atividades de grupos comunitários no trabalho com indicadores locais e se nota que tais atividades podem contribuir para a formação de agendas baseadas em informações mais sólidas, muitas vezes destacando demandas não antecipadas, e também a localização de onde essas intervenções podem ser feitas para um melhor desempenho.
Walker, Druckman e Cattaneo (2020);	Apresenta apenas na tomada de decisão.	O texto trata da falta de uso de indicadores de qualidade de vida com base na perspectiva dos servidores públicos. O que se encontra no trabalho é que esses servidores consideram que a falta de uso desses indicadores prejudica, gravemente, o direcionamento das políticas públicas, citando sempre a tomada de decisão como elemento prejudicado pela falta do uso de indicadores.

Embora o ciclo de políticas públicas seja assunto recorrente em diversos manuais de políticas públicas, nenhum dos trabalhos trata do ciclo em si. A partir do resultado apresentado no quadro anterior, nota-se, com base em três artigos apresentados, que, apesar da importância apresentada pelos autores, não se dá, suficientemente, de acordo com a posição teórica de Jannuzzi⁶⁹, que expõe a importância de compreender os indicadores sociais observando que, quanto mais dados a respeito desses aspectos são coletados e interpretados em direção a demonstrar a realidade social, mais oportunidades de produzir políticas públicas de qualidade.

Logo, mesmo que as etapas sejam citadas em todos os trabalhos, inclusive com concordância de termos, estas não são colocadas como partes integrantes de um processo estabelecido como um ciclo de forma integrada, tampouco abordam como o papel dos indicadores em uma determinada etapa se conjuga com as demais etapas.

⁶⁸ Tabela 4 – relação entre indicadores sociais e o ciclo de políticas públicas: quadro desenvolvido pelos autores com base na revisão bibliográfica realizada.

⁶⁹ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

O que pode afastar uma mensuração de percepção da importância dos indicadores sociais juntamente ao ciclo de políticas públicas, conforme teoria fundamentada por Januzzi⁷⁰ no decorrer do trabalho.

6 Considerações finais

A pesquisa teve como objetivo analisar a literatura recente sobre as funções dos indicadores sociais no ciclo de políticas públicas. Mais especificamente, busco-se responder os elementos de pesquisa conforme as categorias apresentadas em três etapas.

a. Em base a revisão sistemática realizada evidenciou que quanto ao uso dos indicadores sociais dentro de cada etapa do ciclo de políticas públicas, como defendido por Januzzi, constatou-se que os artigos analisados para elaboração desta revisão não adotam esta doutrina, quando no máximo abordaram o uso dentro de até três etapas, sendo que a maioria dos artigos disserta sobre a importância dos indicadores sociais para as políticas públicas ou para os fazedores de políticas públicas sem abordar as etapas do ciclo de políticas públicas ou o uso dentro de uma etapa.

b. Em tempo, apesar de o ciclo de políticas públicas em si, ter pouco espaço nos trabalhos analisados, grande parte das decisões, os usos descritos, em grande parte, são semelhantes aos descritos por Januzzi. Apesar disso, alguns trabalhos também apresentam formas diferentes de se usar indicadores sociais dentro das etapas de formulação de políticas públicas, não descritas por Januzzi, como o uso de indicadores para identificar características específicas de grupos já delimitados, em oposição ao uso dos indicadores para identificação de públicos-alvo, como Januzzi sugere. Também há diferenças como o uso de indicadores apenas em algumas etapas específicas nos trabalhos analisados, enquanto Januzzi defende um uso integral e ordenado em todo o ciclo de políticas públicas.

c. Por fim, nenhum artigo analisado apresentou a relação entre indicadores sociais e o ciclo de políticas públicas de forma explícita.

Sobre os resultados observados, percebe-se, ainda, que nem todos os aspectos destacados por Januzzi se verificam ou são destacados pelos trabalhos sobre indicadores sociais, mais por destaque e enfoque do trabalho do que por uma aparente impossibilidade de que esses indicadores desempenhem tais funções. Além desse fato, chama a atenção a pequena quantidade de artigos que abordem a função de indicadores sociais na etapa de implementação de políticas e programas que tenham a função de monitorar e dar agilidade ao processo ainda durante a implementação.

Entretanto, destaca-se, também, a convergência quanto aos aspectos de precisão e confiabilidade, adquiridos pelas políticas públicas por meio do uso de indicadores, o que, feita a ressalva de que os indicadores precisam estar adequados às funções pretendidas, consolida a noção de importância que a adoção de indicadores sociais representa no processo de desenvolvimento de políticas públicas.

Com base nos estudos abordados, é possível perceber que os indicadores sociais podem exercer uma diversidade de papéis no ciclo de vida das políticas públicas. Os principais usos identificados referem-se aos momentos de identificar problemas públicos, direcionar, corretamente, os recursos para as localidades e populações corretas, de maneira a produzir os melhores resultados e compreender os efeitos dessas ações na realidade.

Esses usos são possíveis com base na propriedade dos indicadores sociais para identificar padrões nas individualidades das partes que formam o todo social, mostrando quais problemas são mais recorrentes em determinados grupos e como esses problemas são afetados por outros fatores, dando caminhos para a identificação de situações a serem superadas e públicos submetidos a estas situações.

⁷⁰ JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

Tais resultados indicam a importância da atenção aos indicadores sociais no processo de formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas, sob possível pena de não identificar os problemas públicos corretamente, não direcionar os recursos da melhor maneira ou não obter uma avaliação que represente a realidade de um determinado fenômeno que se busca compreender. Essas consequências podem comprometer a qualidade das políticas públicas que não dão a devida importância para os indicadores sociais nas tomadas de decisão em políticas públicas, acarretando recursos investidos que não retornam os devidos benefícios públicos.

Logo, conclui-se, na última categoria, que, apesar de não se encontrar nenhuma menção explícita a respeito dos indicadores sociais e sua relação com o ciclo de políticas públicas, constatou-se que há uma necessidade de ampliar tais pesquisas, visando aprimorar as ferramentas, como os indicadores sociais, juntamente aos demais fatores das políticas públicas de forma integrada a fim de garantir sua melhor aplicação.

Este estudo apresenta exemplos práticos para os usos apresentados por Januzzi, mostrando como as funções citadas por ele, para as etapas do ciclo de políticas públicas, ocorrem nas mais diversas frentes do estudo das políticas públicas.

Houve certa limitação de pouca disponibilidade de estudos com foco na temática nas bases de dados nacionais, o que impacta a falta de conhecimento integrado a respeito do uso de indicadores sociais e o ciclo de políticas públicas. Para futuras pesquisas, sugere-se a investigação da importância dos indicadores sociais para a etapa de implementação de políticas e programas.

Referências

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. *Revista Agenda Política*.

ANDRADE, D. *Conheça o ciclo das políticas públicas*. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>. Acesso em: 07 maio 2021.

BAUER, R. A. Social indicators and sample surveys. *Public Opinion Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 339-352, 1966.

BERSISA, M.; HESHMATI, A. A distributional analysis of uni-and multidimensional poverty and inequalities in Ethiopia. *Soc Indic Res*, v. 155, p. 805-835, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02606-w>. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma operacional básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS*. Brasília, 2012.

CAPELLA, A. C. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 20 maio 2021.

CHAI, H.; FU, R.; COYTE, P. C. *Does unpaid caregiving erode working hours among middle-aged Chinese adults?*. Disponível em: <https://www.researchsquare.com/article/rs-312642/v1>. Acesso em: 27 maio 2021.

FERRAZ, D.; MARIANO, E. B.; MANZINE, P. R. COVID Health Structure Index: the vulnerability of Brazilian microregions. *Soc Indic Res*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02699-3>. Acesso em: 05 jun. 2021.

FERRAZ, D.; MARIANO, E. B.; REBELATTO, D. Linking human development and the financial responsibility of regions: combined index proposals using methods from data envelopment analysis. *Soc Indic Res*, v. 150, p. 439-478, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02338-3>. Acesso em: 02 jun. 2021.

GONZÁLEZ, E.; CÁRCABA, A.; VENTURA, J. Weight constrained DEA measurement of the quality of life in spanish municipalities in 2011. *Soc Indic Res*, v. 136, p. 1157-1182, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1426-y>. Acesso em: 02 jun. 2021.

GONZÁLEZ, P.; SEHNBRUCH, K.; APABLAZA, M. A multidimensional approach to Measuring Quality of Employment (QoE) deprivation in six central american countries. *Soc Indic Res*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02648-0>. Acesso em: 29 maio 2021.

GRECO, G. Setting the weights: the women's capabilities index for Malawi. *Soc Indic Res*, v. 135, p. 457-478, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1502-3>. Acesso em: 10 maio 2021.

HIRSCH, D.; PADLEY, M.; STONE, J. The low income gap: a new indicator based on a minimum income standard. *Soc Indic Res*, v. 149, p. 67-85, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02241-6>. Acesso em: 01 jun. 2021.

JANNUZZI, P. M. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Ibge, 2017. p. 1-58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

LAND, K. C.; MICHALOS, A. C. Fifty years after the social indicators movement: has the promise been fulfilled?. *Social Indicators Research*, v. 135, n. 3, p. 835-868, 2 mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-017-1571-y>. Acesso em: 15 maio 2021.

LIMA, E. E. C.; QUEIROZ, B. L.; ZEMAN, K. Completeness of birth registration in Brazil: an overview of methods and data sources. *Genus* 74, v. 11, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s41118-018-0035-9>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MALITI, E. Inequality in education and wealth in Tanzania: a 25-year perspective. *Soc Indic Res*, v. 145, p. 901-921, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-018-1838-y>. Acesso em: 17 maio 2021.

MARTINEZ, J. Mapping dynamic indicators of quality of life: a case in Rosario, Argentina. *Applied Research Quality Life*, v. 14, p. 777-798, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11482-018-9617-0>. Acesso em: 20 maio 2021.

RAEDER, S. T. O. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2015. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 10 maio 2021.

RIDZI, F.; PRIOR, T. Community leadership through conversations and coordination: the role of local surveys in community foundation run community indicators projects. *Int. Journal of Com.*, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s42413-020-00098-z>. Acesso em: 10 maio 2021.

ROCHA, L. A. Políticas públicas segundo Leonardo Secchi. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, ano 3, v. 12, n. 02, p. 70-74, dez. 2018.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, São Carlos, n. 1, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbfts/v11n1/12.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 06 maio 2021.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOLIGO, V. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. *Estudos em avaliação educacional*, v. 23, n. 52, p. 12-25, 2012. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/ea/article/view/1926>. Acesso em: 25 maio 2021.

TEODÓSIO, A. D. S.; COMINI, G. Inclusive business and poverty: prospects in the Brazilian context. *Revista de Administração*, v. 47, n. 3, p. 410-421, 2012.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000300005&script=sci_arttext. Acesso em: 06 maio 2021.

VILLANUEVA, L. F. A. *Política pública: una visión panorámica*. Bolivia: PNUD, 2012.

WALKER, C.; DRUCKMAN, A.; CATTANEO, C. Understanding the (non-)use of societal wellbeing indicators in national policy development: what can we learn from civil servants?: a UK case study. *Soc Indic Res*, v. 150, p. 911-953, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02358-z>. Acesso em: 21 maio 2021.

Apêndice A - Descrição dos Artigos selecionados analisados em profundidade

Periódicos	Títulos	Autores/Ano
Social Indicators Research	<i>Understanding the (non-)Use of Societal Wellbeing Indicators in National Policy Development: What Can We Learn from Civil Servants? A UK Case Study</i>	Walker, Druckman e Cattaneo (2020)
Applied Research in Quality of Life	<i>Mapping Dynamic Indicators of Quality of Life: a Case in Rosario, Argentina</i>	Martinez (2019);
International Journal of Community Well-Being	<i>Community Leadership through Conversations and Coordination: the Role of Local Surveys in Community Foundation Run Community Indicators Projects</i>	Ridzi e Prior (2020);
Social Indicators Research	<i>Setting the Weights: The Women's Capabilities Index for Malawi</i>	Greco (2018)
Social Indicators Research	<i>Inequality in Education and Wealth in Tanzania: A 25-Year Perspective</i>	Maliti (2019)
Social Indicators Research	<i>A Distributional Analysis of Uni-and Multidimensional Poverty and Inequalities in Ethiopia</i>	Bersisa e Heshmati (2021);
Social Indicators Research	<i>Does Unpaid Caregiving Erode Working Hours Among Middle-Aged Chinese Adults?</i>	Chai, Fu e Coyte (2021);
Social Indicators Research	<i>Public Policies and Equality of Opportunity for Wellbeing in Multiple Dimensions: A Theoretical Discussion and Evidence from Bolivia</i>	Krishnakumar e Nogales (2020);
Genus	<i>Completeness of birth registration in Brazil: an overview of methods and data sources</i>	Lima, Queiroz e Zeman (2018);
Social Indicators Research	<i>COVID Health Structure Index: The Vulnerability of Brazilian Microregions</i>	Ferraz et al. (2021);
Social Indicators Research	<i>The Low Income Gap: A New Indicator Based on a Minimum Income Standard</i>	Hirsch et al. (2020);
Social Indicators Research	<i>Weight Constrained DEA Measurement of the Quality of Life in Spanish Municipalities in 2011</i>	González, Cárcaba e Ventura (2018)

Periódicos	Títulos	Autores/Ano
Social Indicators Research	<i>A Multidimensional Approach to Measuring Quality of Employment (QoE) Deprivation in Six Central American Countries</i>	González et al. (2021)
Social Indicators Research	<i>Linking Human Development and the Financial Responsibility of Regions: Combined Index Proposals Using Methods from Data Envelopment Analysis</i>	Ferraz et al. (2020)



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Desenvolvimento econômico no Brasil e a renda básica universal no contexto da (pós)pandemia da COVID-19

Brazilian economic development and universal basic income in the context of the COVID-19 (post) pandemic

Amanda Karolini Burg

Nelson Nogueira Amorim Filho

Francisco Quintanilha Vêras Neto

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Desenvolvimento econômico no Brasil e a renda básica universal no contexto da (pós) pandemia da COVID-19*

Brazilian economic development and universal basic income in the context of the COVID-19 (post)pandemic

Amanda Karolini Burg**

Nelson Nogueira Amorim Filho***

Francisco Quintanilha Vêras Neto****

Resumo

O objetivo geral do presente trabalho é verificar se, e em que medida, a renda básica universal pode servir como instrumento para a retomada do desenvolvimento econômico nacional. Para tanto, serão abordados os seguintes temas: (i) conceito do termo renda básica universal; (ii) nuances da Lei n.º 10.385/2004; e (iii) impacto econômico de medidas correlatas, quais sejam o auxílio emergencial e o auxílio emergencial residual, implantadas no Brasil durante a Pandemia da Covid-19. Concluiu-se que a renda básica de cidadania, já prevista em lei, não se apresenta, somente, como um instrumento apto a fomentar o desenvolvimento econômico no período pós-pandemia, mas também apto a diminuir o flagrante cenário de desigualdade social, garantindo liberdade real aos beneficiados. Quanto à metodologia, a natureza da investigação retratou pesquisa pura, qualitativa, descritiva e via método de abordagem indutivo.

Palavras-chave: renda básica universal; desenvolvimento econômico; pandemia da Covid-19.

Abstract

The objective of this paper is to verify if, and to what extent, the universal basic income can be used as an instrument for the resumption of national economic development. Therefore, the following topics will be studied: (i) the concept of universal basic income; (ii) the Brazilian Law number 10.385/2004; and (iii) the economic impact of related measures, such as emergency aid and residual emergency aid, implemented in Brazil during the Covid-19 Pandemic. It was concluded that the basic income of citizenship, already instituted by law, is not only presented as an instrument capable of promoting economic development in the post-pandemic period, but also capable of reducing the blatant scenario of social inequality, guaranteeing real freedom to benefited. Regarding the methodology, it is a pure, qualitative and descriptive research by inductive approach method.

Keywords: universal basic income; economic development; Covid-19 pandemic.

* Recebido em: 20/04/2022

Aprovado em: 20/02/2023

** Doutoranda e Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Graduada em Direito pela Faculdade Cenequista de Joinville (FCJ). Advogada.
E-mail: amandakburg@hotmail.com.

*** Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-graduado em Advocacia Tributária pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Graduado em Direito pela Universidade da Região de Joinville (Univille). Advogado.
E-mail: nelson-nogueira2@hotmail.com

**** Professor Titular do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina – CCJ/UFSC e do Programa de Pós-graduação em Direito - PPGD/UFSC. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Coordenador do Grupo Transdisciplinar em Pesquisa Jurídica para uma Sociedade Sustentável.
E-mail: quintaveras@gmail.com.

1 Introdução

Na sociedade atual, marcada pela globalização da economia, consumismo exacerbado, migração e expansão dos meios de comunicação, a questão da liberdade está cada vez mais atrelada à ideia de estabilidade financeira. Não há como se cogitar liberdade real sem desenvolvimento econômico da Nação e a devida distribuição de renda.

Assim, o presente trabalho visa apresentar as características teóricas da renda básica universal, descrever a proposta instituída pela Lei n.º 10.385/2004, bem como verificar o impacto de medidas correlatas postas em prática no país durante a Pandemia da Covid-19 e seu impacto na retomada da economia no período pós-pandemia. Considerando o cenário de crise econômica e a concentração de renda ao qual o Brasil se submete ao longo dos anos (agravada pela pandemia ainda presente), é essencial a discussão quanto aos instrumentos à disposição para alteração dessa situação, de modo a garantir distribuição de renda, acesso ao mínimo existencial e, potencialmente, uma perspectiva de liberdade real à população como um todo por meio do desenvolvimento econômico nacional.

O objetivo geral do presente artigo é verificar se, e em que medida, a renda básica universal pode servir como instrumento para retomada do desenvolvimento econômico. Parte-se do seguinte questionamento: a renda básica universal é um instrumento apto para retomada do desenvolvimento da economia nacional após a pandemia? A hipótese proposta é de que se trata não somente de instrumento apto a fomentar o desenvolvimento econômico, mas também de diminuir o flagrante cenário de desigualdade social. Quanto aos objetivos específicos, pretende-se: (i) conceituar o termo renda básica universal; (ii) apresentar as nuances da Lei n.º 10.385/2004; e (iii) verificar o impacto econômico de medidas correlatas, quais sejam o auxílio emergencial e o auxílio emergencial residual, implantadas no Brasil durante a Pandemia da Covid-19.

Quanto à metodologia, a natureza da investigação retratou pesquisa pura, voltada ao aprofundamento da temática da renda básica universal, iniciada na compreensão teórica do conceito e características da referida renda. Quanto à abordagem do problema, refletiu estudo qualitativo orientado precipuamente pela legislação em vigor e as medidas correlatas postas em prática no Brasil durante a Pandemia da Covid-19. Quanto aos fins, a pesquisa apresentou-se de cunho descritivo, com vistas à apresentação do estado da arte atual, no que diz respeito à renda básica universal e às medidas correlatas, na teoria e na prática experimentadas pelo Brasil. O método de abordagem foi indutivo, partindo da observação de dados gerais coletados. Já os procedimentos técnicos utilizaram doutrina de reconhecidos autores, além de legislação federal pertinente. Os resultados foram expostos, exclusivamente, em forma de textos.

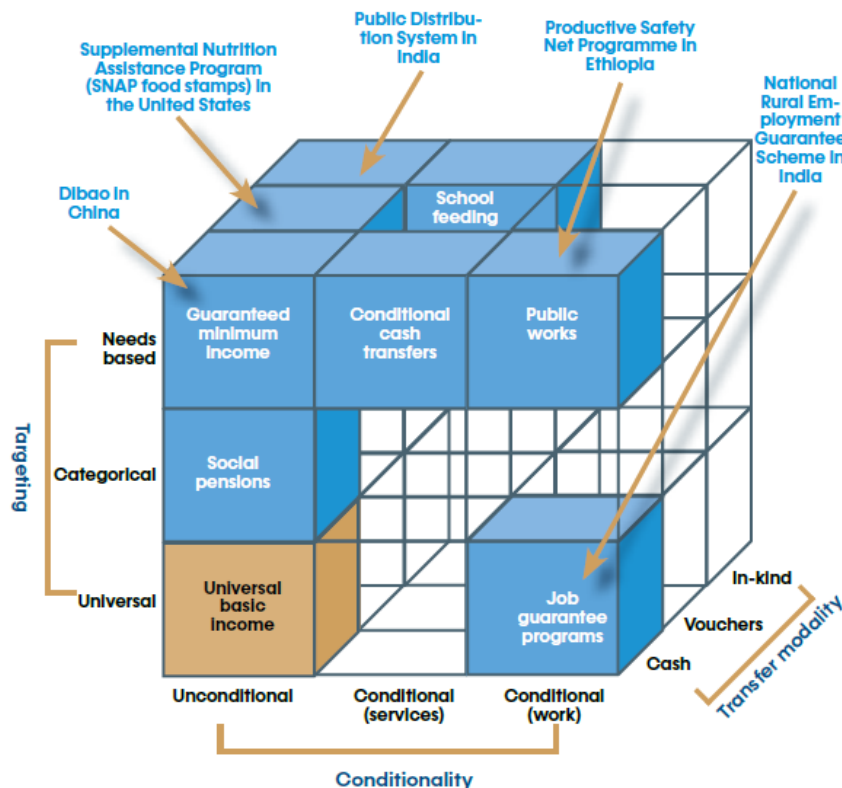
2 O que é a renda básica universal?

De modo geral, os esquemas de assistência social podem ser codificados com base em três características ou dimensões: (i) pela modalidade de transferência que eles oferecem; (ii) se e como são condicionais¹; e (iii) se e como eles são direcionados. No caso da renda básica universal, tem-se um provimento universal, incondicionado e em dinheiro².

¹ Quanto às condições, há programas que adotam condicionalidades relativas ao trabalho, à educação, à saúde etc., *vide* FERREIRA, Leandro Teodoro. *Renda básica: implementação e controvérsia*. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/renda-basica-implementacao-e-controversia-2019/>. Acesso em: 14 dez. 2020. p. 34.

² GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; YEMTSOV, Ruslan. The idea of universal basic income. *In*: GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; YEMTSOV, Ruslan. *Exploring universal basic income: a guide to navigating concepts, evidence, and practices*. Washington: World Bank Group, 2020. p. 20. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>. Acesso em: 14 dez. 2020.

Figura 1 – renda básica universal dentro do cubo da assistência social³



A idealização de uma renda mínima a ser paga pelo Estado a todos os cidadãos de um determinado país, como maneira de proteção social, vem acompanhando a história recente da humanidade. Conforme Chahad⁴, podemos rastrear essa empreitada desde a “Lei dos Pobres”, indo aos debates e implementação de legislações de proteção aos desempregados com o surgimento da Revolução Industrial e ganhando força na passagem do século XX para o século XXI, devido a três principais aspectos: a enorme desigualdade social entre pessoas e entre Países, a complexidade em que se transformaram os sistemas de proteção social provida pelo *Welfare State* e, mais recentemente, em decorrência da velocidade das transformações tecnológicas, assim como o temor de agravamento da perda de postos de trabalho.

Quanto à origem do conceito de Renda Universal, ensina Jaccoud⁵:

outras propostas no campo da renda mínima vêm ganhando destaque no debate internacional, devendo ser lembradas a do Imposto de Renda Negativo e a da Renda Básica da Cidadania, que tem em Friedman e Van Parijjs, respectivamente, seus mais conhecidos formuladores. Sem escopo universal, programas de Imposto de Renda Negativo vêm sendo implementados em vários países- Estados Unidos (1975), Inglaterra (1999), França (2001) em benefícios de famílias cujas rendas advindas do trabalho se mostram excessivamente baixas. Para seus defensores, tais programas evitam os incentivos perversos dos demais programas de renda mínima, estimulando os pobres a ajudarem a si próprios e promovendo sua inscrição no mercado de trabalho [...].

³ GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; YEMTSOV, Ruslan. The ideia of universal basic income. *In*: GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; YEMTSOV, Ruslan. *Exploring universal basic income: a guide to navigating concepts, evidence, and practices*. Washington: World Bank Group, 2020. p. 21. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>. Acesso em: 14 dez. 2020.

⁴ CHAHAD, José Paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. *Rev. Ciê&Trópico*, v. 44, n. 2, p. 131-168, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961/1602>. Acesso em: 31 jan. 2023.

⁵ JACCOUD, Luciana de Barros. Renda Mínima. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 880-881.

Com enfoque à universalidade e ao não condicionamento, o termo “renda básica universal”⁶ (no inglês, *universal basic income*) é conceituado por Van Parijs e Vanderborght⁷ como “[...] uma renda regular paga em direito a todo membro de uma sociedade, independentemente de outras fontes de renda e sem restrições”. Trata-se de conceito relacionado à ideia de conceder a todos os cidadãos “[...] *uma renda modesta, porém incondicional, e deixem-nos completá-la à vontade com renda proveniente de outras fontes*”⁸.

No mesmo sentido, Eduardo Matarazzo Suplicy⁹, ao definir renda básica de cidadania (a ser abordada no tópico seguinte), apresenta um conceito nacional e completo atinente à ideia de renda básica universal:

A Renda Básica de Cidadania, suficiente, na medida do possível, para atender as necessidades vitais de cada pessoa, será paga a todos os habitantes de uma comunidade, de um município, de um Estado, de um País, ou até mesmo, um dia, de todo um Continente ou do Planeta Terra. Não importa a sua origem, raça, sexo, idade, condição civil ou mesmo socioeconômica; todas as pessoas passarão a ter o direito de receber a Renda Básica de Cidadania como um direito de participar da riqueza daquela comunidade, município, Estado, País, Continente ou da Terra. Será igual para todos.

Como dito alhures, tais conceitos citados põem em foco *incondicionalidade* do benefício, aspecto intrínseco deste tipo de política, segundo Fernando José Gomes Freitas¹⁰, bem como a *universalidade* da política. Tais questões são facilmente identificadas quando da análise das características básicas do instituto elencadas por Van Parijs¹¹, quais sejam: (i) trata-se de renda paga em dinheiro, e não na forma de serviços, sem quaisquer restrições quanto a natureza e ao ritmo do consumo; (ii) trata-se de renda regular e não doação única, garantindo poder de compra; (iii) trata-se de valor adimplido por um governo a partir do orçamento controlado pelo poder público, embora não necessariamente por um Estado-Nação ou a partir de recursos decorrentes da tributação redistributiva; (iv) trata-se de renda que deve beneficiar os membros da comunidade, havendo variação quanto à caracterização destes grupos, alterando em relação a não-cidadãos, crianças, pensionistas, internos etc.; (v) trata-se de renda instituída em prol do indivíduo e não da unidade familiar, sendo o pagamento individual e seu valor não dependente da estrutura familiar; (vi) a percepção da renda básica independe da situação financeira do sujeito, não estando vinculada a uma renda mínima; e (vii) o pagamento da renda mínima independe da situação de estar trabalhando do sujeito ou de sua disponibilidade para trabalhar.

Ainda, a renda básica universal deve ser acessível àqueles sujeitos pertencentes a uma comunidade territorialmente definida, não beneficiando turistas, viajantes, imigrantes não documentados, diplomatas, trabalhadores de organizações supranacionais — cujos rendimentos não sejam taxados nacionalmente — e presos, durante o cumprimento da pena¹².

⁶ Termos análogos costumam ser utilizados, tais como “bônus estatal”, “salário do cidadão”, “benefício universal” etc., todavia, tais institutos apresentam diferenças variadas, sendo alguns deles condicionados. VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000. p. 179. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300017. Acesso em: 14 dez. 2020.

⁷ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. London/England; Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2017. p. 4 (tradução nossa). Disponível em: <http://renda-basica.com.br/rbrb-biblioteca/basic-income-a-radical-proposal-for-a-free-society-and-a-sane-economy/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

⁸ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000. p. 179. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300017. Acesso em: 14 dez. 2020.

⁹ SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. Programas de transferência de renda: entre uma renda básica de cidadania e uma renda mínima condicionada. Entrevista concedida a Maria Ozanira da Silva e Silva. *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 13, n. 2, p. 231-240, jul./dez. 2009. p. 231. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/56>. Acesso em: 14 dez. 2020.

¹⁰ FREITAS, Fernando José Gomes. *Renda básica de cidadania: análise comparada da literatura do Brasil, Estados Unidos e Holanda*. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/renda-basica-de-cidadania-analise-comparada-da-literatura-do-brasil-estados-unidos-e-holanda/>. Acesso em: 14 dez. 2020. p. 23.

¹¹ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000. p. 180-191. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300017. Acesso em: 14 dez. 2020.

¹² VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. London/England; Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2017. p. 9. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/>

Outrossim, quanto ao valor, é possível a variação de acordo com a idade dos beneficiários, a sua localização geográfica e quanto ao tempo de pagamento, embora deva ser regular¹³. Todavia, Suplicy¹⁴ defende que a igualdade no valor para todas as pessoas tende a eliminar a burocracia, o estigma ou sentimento da vergonha em ter de declarar-se carente, bem como afasta o fenômeno da dependência.

O adjetivo *universal* dá o tom diferenciador quanto a outras modalidades de renda básica mais restritivas. A ideia de universalidade deve ser interpretada de forma mais ampla possível. A renda básica universal não se restringe àqueles que pagam contribuições sociais; não alcança, apenas, aos nacionais, mas também aos residentes; é paga em dinheiro e não *in natura*; trata-se, em suma, de um direito individual, universal e não vinculada a nenhuma obrigação¹⁵. Parte-se da ideia de que “todas as pessoas devem ter o direito de participar da riqueza da nação e da terra”¹⁶. A lógica redistributiva efetuada de forma universal permite realocar parte da riqueza concentrada transformando-a em renda para minorar os problemas sociais.

A Renda básica de cidadania (*Basic Income*), portanto, visaria assegurar o acesso a um benefício universal, realizado de forma individual e sem exigências a título de contrapartidas. Implementado no Alasca, por exemplo, o programa asseguraria o acesso ao benefício independentemente do nível de renda, da capacidade para o exercício do trabalho ou da inserção no mercado de trabalho. A Renda Básica de Cidadania poderia ou não estar associada à adoção de uma renda monetária única, ou ser algo combinado a outras políticas públicas. Mas, para seus defensores, o que realmente importaria seria a efetivação da condição de cidadania, superando a estigmatização e as armadilhas que caracterizariam outros programas de renda mínima, e que de fato emancipasse os cidadãos do estado de necessidade¹⁷.

A partir das características citadas, de acordo com Lorena Fonseca Silva¹⁸, percebe-se que “a renda básica incondicional é diferente dos pagamentos padrão de política de bem-estar-social que, muitas vezes, estão subordinados à vontade de empreender, de emprego ou se relacionam com considerações locais, níveis de renda, posição dos parceiros ou de outras pessoas que vivem no lar”. Esta permite alcançar, de forma não burocrática, segmentos da população que não estão incorporados no mercado de trabalho, e que possuem posições importantes na estrutura social familiar, comunitária permitindo atingir pessoas em diferentes territórios, níveis de renda, catalisa o consumo e mesmo processos mais amplos de empreender e reposicionar a renda, e o trabalho alocando-os em locais com economia estagnada e abandonados pelo poder público.

Considerando o cenário de desenvolvimento tecnológico e automação das atividades, bem como a necessidade de se repensar a questão do crescimento econômico e seu impacto numa perspectiva ambiental, é possível vislumbrar uma crise iminente na questão do trabalho e emprego. Desse modo, a ideia de renda básica universal se mostra como uma saída interessante, para além das medidas públicas assistenciais nor-

rbrb-biblioteca/basic-income-a-radical-proposal-for-a-free-society-and-a-sane-economy/. Acesso em: 14 dez. 2020.

¹³ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. London/England; Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2017. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/basic-income-a-radical-proposal-for-a-free-society-and-a-sane-economy/>. Acesso em: 14 dez. 2020. p. 9.

¹⁴ SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. Programas de transferência de renda: entre uma renda básica de cidadania e uma renda mínima condicionada. Entrevista concedida a Maria Ozanira da Silva e Silva. *Rev. Pol. Públ. São Luís*, v. 13, n. 2, p. 231-240, jul./dez. 2009. p. 232. Disponível em: <http://www.periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/56>. Acesso em: 14 dez. 2020.

¹⁵ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. London/England; Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2017. p. 8. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/basic-income-a-radical-proposal-for-a-free-society-and-a-sane-economy/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

¹⁶ SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento. *Revista de Economia Política*, v. 2, n. 2, p. 47-62, abr./jun. 2003. p. 54. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572003000200233&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 14 dez. 2020.

¹⁷ JACCOUD, Luciana de Barros. Renda Mínima. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 880.

¹⁸ SILVA, Lorena Fonseca. *Renda básica universal: liberdade real para todas? Críticas feministas ao libertarismo real de Philippe Van Parijs*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-BBLGUK>. Acesso em: 14 dez. 2020. p. 37.

malmente utilizadas. Nas palavras de Van Parijs e Vanderborght¹⁹, “para as pessoas comprometidas com a liberdade para todos, a maneira adequada de enfrentar os desafios e de mobilizar as oportunidades sem precedentes de hoje exige um esquema de renda mínima do tipo incondicional”.

Como consequências sociais positivas da instituição de uma renda básica universal, podem ser citados o maior poder de barganha nas relações de trabalho e a não proliferação de trabalhos em situações desagradáveis/degradantes²⁰. Tais pontos estão diretamente relacionados com a ideia de desenvolvimento econômico encampada pela Constituição Federal de 1988, que em seu art. 170, exige que a Ordem Econômica esteja também “fundada na valorização do trabalho humano²¹”.

Já numa perspectiva econômica, Suplicy²² destaca que a introdução de programas de renda básica tende a incrementar a competitividade da economia nacional, especialmente em se tratando de países em desenvolvimento. Não se pode ignorar que o ciclo de produção e consumo gerado pelos programas de renda, já que os beneficiários tendem a consumir produtos antes não acessíveis, aumentando a demanda e, consequentemente, fomentando a economia, por meio do aumento da produção e criação de empregos²³. Sobre o impacto de outras políticas redistributivas, como o próprio bolsa família, verifica-se que:

Nos países da América Latina, marcados por sistemas de proteção social largamente assentados no seguro social, o desenvolvimento de programas de renda mínima passou a ser freqüente a partir da década de 1990. Nessa região, observa-se a expansão de programas de renda mínima condicionada, também chamados de programas de transferência de renda condicionada. Esses programas focalizados nos segmentos mais pobres da população, são associados ao cumprimento de contrapartida para famílias beneficiárias. Pretendem não apenas garantir o atendimento das necessidades básicas por meio de um aporte de renda, mas também estimular o desenvolvimento das capacidades e dos ativos das famílias pobres, visando à superação de sua condição de pobreza.²⁴

Além da superação da condição de pobreza supracitada, esses programas comprovam os benefícios econômicos gerados, para regiões com indicadores sociais e econômicos desfavoráveis, contribuindo para alcançar as metas de erradicação da pobreza e garantia do desenvolvimento nacional previstas no art. 4º da Constituição Federal. Além dos benefícios econômicos fundamentais que são alcançados com a possível melhora de vetores educacionais, alimentares e de saúde, que também são alcançadas transversalmente com a realocação redistributiva possibilitada por meio dessas políticas públicas de maior alcance, envolvendo a redistribuição de renda de uma forma universal, com impactos sobre indicadores de segurança e violência, sempre alcançada com ganhos que podem reforçar a situação de bem estar social com melhorias também corroboradas por outros indicadores sociais como IDH e o índice Gini. De qualquer forma, essas medidas também precisam convergir com um abandono das políticas de austericídio neoliberal ditadas por um recei-

¹⁹ VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. London/England; Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2017. p. 7-8 (tradução nossa). Disponível em: <http://renda-basica.com.br/rbrb-biblioteca/basic-income-a-radical-proposal-for-a-free-society-and-a-sane-economy/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

²⁰ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000. p. 192. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300017. Acesso em: 14 dez. 2020.

²¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988)*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

²² SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento. *Revista de Economia Política*, v. 2, n. 2, p. 47-62, abr./jun. 2003. p. 54. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572003000200233&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 14 dez. 2020.

²³ Ainda numa perspectiva econômica, é preciso destacar que “um projeto de desenvolvimento para o Brasil deve considerar a eliminação da pobreza absoluta e a redução das disparidades na distribuição de renda, a crescente internacionalização da economia e as rápidas transformações tecnológicas que estão modificando o mercado de trabalho. Para alcançar tais metas, a sociedade brasileira precisa levar em conta seriamente a aceleração do processo de reformas agrária e urbana e a introdução de programas de garantia de renda mínima (PGRM) ou uma renda de cidadania”. SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, p. 79-93, 1997. p. 80. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200007. Acesso em: 14 dez. 2020.

²⁴ JACCOUD, Luciana de Barros. Renda Mínima. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 880.

tuário ortodoxo de políticas de contrarreformas neoliberais que retiram do gasto orçamentário as políticas públicas e gastos públicos com despesas de natureza social. Nesse sentido:

São os pobres que pagam a crise via redução dos salários e de gastos públicos, em especial quando os gastos públicos são de natureza social. Na relação comercial com o exterior, o comando do excedente sobre uma base material reprimida é das empresas; assim, quanto maior é o excedente comercial, maior é a transparência de renda de pobres para ricos na relação empresarial. E, à vista do que se discutiu anteriormente, não estamos diante apenas de relações sociais nas empresas, mas também de relações políticas, mediante a orientação que se dá ao gasto orçamentário: os incentivos diretos e indiretos às exportações prevalecem sobre as demais despesas de governo²⁵.

Ademais, não se pode desconsiderar o fato de que o aumento da desigualdade social não é compatível com o ideal democrático instituído pelo modelo constitucional vigente no país. Conforme lecionam Cardoso e Fausto²⁶ o aumento da desigualdade não é compatível com uma sociedade que se diz democrática. É preciso utilizar as tecnologias para melhor distribuir a riqueza, provendo um mínimo de renda que garanta dignidade àqueles que não conseguirem se inserir temporárias ou permanentemente no mundo do trabalho. Se há recursos disponíveis, qual seria a razão para não assegurar uma renda mínima universal, para evitar a estigmatização de determinado grupo social tão vulnerável?!

Importante destacar, por fim, que a ideia de renda básica universal serve como medida complementar às demais prestações públicas, cujo dever pertence ao Estado. Não se trata aqui da proposição de um instrumento que visa substituir o financiamento público da educação, saúde, lazer etc. Muito pelo contrário, trata-se de instrumento voltado à garantia da liberdade (numa perspectiva individual) e, também, da maior efetividade na realização daqueles direitos sociais, seja por meio da maior distribuição de renda, seja pelo fomento da economia nacional²⁷. Dessa forma, mazelas como subnutrição, fome, estratégias de acesso à saúde, vacinação, diminuição da falta de renda para obter moradia e outras formas abjetas de pauperização são diferentes questões enfrentadas pelas plataformas de renda mínima como estratégia de combate à pobreza extrema e miséria.

3 O projeto de renda básica universal no Brasil – estudo descritivo a partir da Lei n.º 10.835/2004

É interessante destacar que “O Brasil foi o primeiro país do mundo a aprovar uma lei para instituir uma Renda Básica de Cidadania”²⁸, qual seja, a Lei n.º 10.835 de 8 de janeiro de 2004, objeto de estudo no presente tópico.

A referida legislação tem sua origem no Projeto de Lei (PL) de autoria do então Senador Eduardo Matarazzo Suplicy do Partido dos Trabalhadores (PL do Senado n.º 266/2001 e PL da Câmara dos Deputados

²⁵ ASSIS, José Carlos; DORIA, Francisco Antonio. *O universo neoliberal em desencanto*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 42-43.

²⁶ *Apud* SUP LICY, Eduardo Matarazzo; FERREIRA, Leandro Teodoro; CARVALHO, Paola Loureiro. O caminho em direção à renda básica de cidadania universal e incondicional. *Revista Práticas de Administração Pública*, v. 3, n. 3, p. 41-58, set./dez. 2019. p. 47. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/42466>. Acesso em: 14 dez. 2020.

²⁷ Sobre a questão, Van Parijs e Vanderborght ensinam que “diferentemente da forma como às vezes é caracterizada e para desgosto de seus defensores que querem vendê-la como uma simplificação radical, a renda básica não deve ser entendida como sendo, por definição, um substituto completo de todas as transferências existentes, muito menos um substituto para o financiamento público de educação de qualidade, saúde de qualidade e outros serviços”. VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. London/England; Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2017. p. 12, tradução nossa). Disponível em: <http://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/basic-income-a-radical-proposal-for-a-free-society-and-a-sane-economy/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

²⁸ SUP LICY, Eduardo Matarazzo; FERREIRA, Leandro Teodoro; CARVALHO, Paola Loureiro. O caminho em direção à renda básica de cidadania universal e incondicional. *Revista Práticas de Administração Pública*, v. 3, n. 3, p. 41-58, set./dez. 2019. p. 41. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/42466>. Acesso em: 14 dez. 2020.

n.º 254/2003), tendo tramitação relativamente curta no Congresso Nacional: cerca de 3 anos até a sua aprovação e transformação em lei.

A propositura da lei se deu sob a justificativa de que a instituição de uma renda básica universal — ali intitulada renda básica de cidadania — é instrumento de justiça social, na medida em que aumenta a liberdade dos indivíduos, melhora a vida das mulheres e ajuda à preservação do meio ambiente, conforme demonstra o trecho de justificação do projeto de lei a seguir transcrito:

O professor do Massachusetts Institute of Technology, MIT, Robert M. Solow, laureado como o Nobel de Economia, dá as boas-vindas ao debate sobre a viabilidade da Renda Básica incondicional, no prefácio do livro *What's Wrong with a Free Lunch? (O que há de errado com um almoço grátis?)* (2001) de Philippe Van Parijs e argumenta em defesa de uma renda básica, em debate com autores como Herbert A. Simon, Anne I. Alstott, Wade Rathke, Emma Rotschild e outros. A renda básica universal a um nível de subsistência contribuiria, segundo Van Parijs, para promover a justiça social aumentando a liberdade dos indivíduos, melhoraria a vida das mulheres e ajudaria na preservação do meio ambiente. Acredita Robert Solow, ao levar em consideração atitudes que diferem das que prevalecem atualmente sobre o trabalho e a remuneração, que essa ideia, no que diz respeito ao direito básico conferido a todas as pessoas, e por apresentar um custo substancial, precisa ser seriamente examinada em suas vantagens e desvantagens. Esse debate, originalmente publicado no periódico *Boston Review* de outubro-dezembro de 2000, bem como a exposição feita por Philippe Van Parijs para o seminário internacional “Políticas e instrumentos para combater a pobreza na União Européia: uma renda mínima garantida”, organizada pela presidência portuguesa da União Européia, constituem indicativos de como amadurece fortemente a proposição, neste início do século XXI. Vamos tomar o conceito o mais claro possível e comentar os prós e contras, se guiando as reflexões de Van Parijs²⁹.

Em relatório e voto emitidos pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara de Deputados, sob a relatoria do Ex-Deputado Paulo Bernardo, restou consignada a sintonia da proposta de lei com a Constituição Federal, que, em seu art. 3º, institui como objetivos da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais; bem como o art. 6º do texto constitucional, responsável pela proteção constitucional dos direitos sociais, informando que pela ótica social, a proposição teria um mérito incontestável.

A renda de cidadania almejaria a realização de uma sociedade mais justa, sendo uma potente política pública que inova o *status quo*, que redistribui a renda e que emancipa o ser humano. Ela está pautada nos históricos princípios da justiça social e da liberdade e dignidade humanas, que são de aceitação universal. Além de contribuir para o aumento da dignidade humana, para a diminuição da vulnerabilidade das pessoas às adversidades naturais e econômicas e para a concretização da plenitude da liberdade individual, ela ataca um dos principais determinantes da histórica pobreza brasileira: a desigualdade distributiva da renda. Mais adiante, ao tratar da ordem social, estabelece normas programáticas que asseguram aos trabalhadores proteção contra a perda da capacidade para trabalhar e que garantem aos desvalidos em geral direitos assistenciais básicos³⁰.

Publicada em 9 de janeiro de 2004, sob o n.º 10.835/2004, a lei institui a chamada Renda Básica de Cidadania, prevista como um direito de todos os brasileiros residentes e estrangeiros residentes há, pelo menos, 5 anos no país. De acordo com o disposto no art. 1º da legislação, a percepção anual de um benefício monetário, que poderá se dar em parcelas mensais, será independente da condição socioeconômica do beneficiário. A legislação prevê, ainda, que o benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas com alimentação, educação e saúde, devendo ser considerado o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias³¹. Dado ao tamanho da economia brasileira, sendo uma das

²⁹ BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal n.º 173 de 2001*. Brasília/DF, 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3662?sequencia=44>. Acesso em: 12 dez. 2020.

³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de lei n.º 254-A, de 2003 (Do Senado Federal)*. 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=865D0732C0BC915B72E884E06955A172.node1?codteor=231876&file name=Avulso+-PL+254/2003. Acesso em: 12 dez. 2020.

³¹ BRASIL. *Lei n.º 10.385, de 8 de janeiro de 2004*. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

maiores do mundo e com uma das mais abjetas concentrações de renda planetárias, tais políticas se tornam totalmente compatíveis com o Brasil, sendo praticamente alçadas a um plano ético de implementação delas, objetivando a consecução de um mínimo de justiça social e reduzindo o sofrimento humano causado por fome e miséria, incompatíveis com uma economia deste tamanho.

A partir das características citadas, percebe-se o enquadramento da renda básica de cidadania como renda básica universal, haja vista estarem presentes os aspectos de universalidade, incondicionalidade e pagamento em moeda corrente.

Entretanto, quanto à implantação da política pública proposta, o texto normativo dispõe que a implementação do benefício deverá ser alcançada em etapas, ao critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população, até o atingimento da *universalidade*. Outrossim, para fins de se evitar o desvirtuamento originário do benefício, a lei considera o valor recebido a título de renda básica de cidadania como renda não tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas³².

Ficou determinado, ainda, que o Poder Executivo deveria instituir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que consignaria no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, bem como que partir do exercício financeiro de 2005³³, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deveriam especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa³⁴.

Todavia, apesar de sua aprovação no ano de 2004, a legislação que instituiu a renda básica de cidadania nunca foi regulamentada, a incumbência dada pela lei ao Presidente da República nunca foi posta em prática. De acordo com Machado³⁵,

A Lei n.º 10.835/04 representa o último esforço legislativo nacional para a implementação de uma renda básica universal no Brasil. Apesar de citada até mesmo na última obra de Van Parijs como fruto de um esforço empreendido por Suplicy nas duas casas legislativas brasileiras, a lei não passa de mais um instrumento jurídico nacional não executado.

Todavia, não podem ser ignoradas medidas correlatas para distribuição de renda e desenvolvimento econômico postas em prática no país, em especial no ano de 2020, durante a Pandemia da Covid-19, embora não podendo estas serem inseridas no grupo de renda básica universal³⁶.

³² BRASIL. *Lei n.º 10.385, de 8 de janeiro de 2004*. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

³³ “A primeira etapa do projeto, citada expressamente no artigo 3º, nunca foi consignada no Orçamento-Geral da União, tampouco chegou a integrar planos plurianuais ou diretrizes orçamentárias de governo. Deste modo, não há elementos para que se afira a observância (prevista no artigo 2º da lei) dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não há execução do programa passível desta avaliação”. MACHADO, Luis Henrique da Rocha. *Renda básica de cidadania: subsídios para regulamentação da lei n.º 10.835/04*. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/56108>. Acesso em: 14 dez. 2020. p. 18.

³⁴ BRASIL. *Lei n.º 10.385, de 8 de janeiro de 2004*. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

³⁵ MACHADO, Luis Henrique da Rocha. *Renda básica de cidadania: subsídios para regulamentação da lei n.º 10.835/04*. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/56108>. Acesso em: 14 dez. 2020. p. 16.

³⁶ Sem desconsiderar a necessidade de crítica, é interessante destacar que, de acordo com Suplicy, Ferreira e Carvalho, “[...] o Brasil consolidou-se no mundo como um país que aplicou com sucesso políticas de transferência de renda que foram capazes de contribuir para a redução da pobreza”. SUPLICY, Eduardo Matarazzo; FERREIRA, Leandro Teodoro; CARVALHO, Paola Loureiro. O caminho em direção à renda básica de cidadania universal e incondicional. *Revista Práticas de Administração Pública*, v. 3, n. 3, p. 41-58, set./dez. 2019. p. 42. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/42466>. Acesso em: 14 dez. 2020.

4 Medidas correlatas aplicadas no Brasil durante a Pandemia da Covid-19 e seu impacto econômico

Em face da rápida expansão da contaminação da população pela doença decorrente do novo coronavírus em âmbito mundial, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou situação de Pandemia pela Covid-19, dando início à aplicação de inúmeras medidas de quarentena, isolamento social e *lockdown*³⁷. No Brasil, embora a situação de saúde pública tenha sido tratada de forma diferenciada em cada Estado da Federação, sob o ponto de vista econômico, a iminência de uma crise econômica sempre foi considerada certa.

A projeção de uma grave crise de saúde pública deu ensejo à adoção de medidas voltadas ao controle da disseminação do novo agente infeccioso, no Brasil e no mundo. Dentre o rol de medidas indicadas pela OMS, em quadros de transmissão comunitária, merecem destaque aquelas de caráter comunitário, consistentes na suspensão de reuniões coletivas, no fechamento de locais de trabalho não essenciais e de estabelecimentos de educação, bem como a redução do transporte público; assim como aquelas voltadas a impedir a importação ou reintrodução do vírus, a exemplo da imposição de limites de vôos nacionais e internacionais, assim como quarentenas e triagens³⁸.

A cada dia, os dados sobre números de casos e mortalidade confirmaram a gravidade da pandemia, demonstrando a essencialidade da atuação do Estado e de toda comunidade contra o aumento dos casos do novo coronavírus. Até às 16h58³⁹ de 13 de dezembro de 2020, em âmbito global, a OMS⁴⁰ registrou um total 70.461.926 casos confirmados da doença e um total de 1.599.704 óbitos. Por sua vez, no âmbito nacional, até às 18h10⁴¹ de 13 de dezembro de 2020, foram registrados 6.901.952 casos confirmados da doença e 181.402 óbitos⁴².

As medidas de autoisolamento, quarentena e distanciamento social são fundamentais para a garantia da saúde e diminuição da curva de contágio; principalmente, quando considerada a situação precária do sistema de saúde em alguns países e o acesso restrito a testes da doença. Entretanto, os reflexos econômicos de tais medidas não podem ser desconsiderados, uma vez que o distanciamento tende a implicar a desaceleração da produção e/ou sua interrupção total⁴³. Está-se diante de um quadro cíclico, no qual a diminuição da produção enseja a redução de salários e empregos, resultando na minoração da procura por bens e serviços.

Em relação à economia brasileira, em boletim emitido no 1º trimestre do ano, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) estimou uma queda no PIB/2020 de 0,4%, no caso de isolamento social com duração de 1 mês, aumentando para 0,9% e 1,8%, respectivamente, na hipótese de duração do isolamento social por 2 ou 3 meses⁴⁴. Em relatório emitido no 3º trimestre do ano, o mesmo Instituto apresentou um aumento na projeção de queda do PIB para 6% em 2020 e um crescimento de, aproximadamente, 3,5% em

³⁷ UNIVERSIDADE ABERTA DO SISTEMA ÚNICO DO SAÚDE. *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo coronavírus*: mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 13 dez. 2020.

³⁸ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *COVID-19 Strategy Update*. 14 abril 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020.pdf?sfvrsn=29da3ba0_19. Acesso em: 13 dez. 2020. p. 9.

³⁹ Horário de verão europeu (*Central European Summer Time*).

⁴⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *WHO CoronavirusDisease (COVID-19) Dashboard*. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁴¹ Horário de Brasília.

⁴² BRASIL. Ministério da Saúde. *Painel Coronavírus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁴³ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *A América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos ecoómicos y sociales*. Informe Especial COVID-19, n. 1. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf. Acesso em: 17 maio 2020. p. 2.

⁴⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de Conjuntura. *Visão Geral da Conjuntura*, n. 46, trimestral, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2020/03/CC46_Visão-Geral.pdf. Acesso em: 1 jun. 2020. p. 1.

2021⁴⁵. Em nova análise trimestral, divulgada em 1º de outubro de 2020, o IPEA revisou a queda do PIB brasileiro de 6% para 5%⁴⁶.

No mesmo sentido, um estudo sobre a situação financeira dos brasileiros durante a pandemia da Covid-19, elaborado pelo Centro de Estudos em Finanças da Escola de Administração de Empresas de São Paula da Fundação Getúlio Vargas, constatou que 63,93% dos entrevistados disseram ter sofrido perdas na renda em função da crise, sendo que os mais pobres foram os que mais perderam renda. De acordo com a referida pesquisa, embora para a maioria das pessoas (56%) a crise não tenha acarretado o aumento das dívidas, houve uma majoração no resgate de investimentos (42%), sugerindo que o resgate de investimentos (em especial, caderneta de poupança) impediu o aumento de dívidas⁴⁷. Ainda, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁴⁸, no 3º trimestre de 2020, o Brasil alcançou o percentual de 13,1% de taxa de desocupação (desemprego), o que representa um total de 14,1 milhões de desempregados.

Os efeitos econômicos decorrentes da pandemia são visíveis, sendo sentidos em curto e longo prazo, além de afetar os mais variados ramos e classes sociais. De acordo com a Organização das Nações Unidas⁴⁹, o ritmo da recuperação da economia mundial será ditado pelo grau de sucesso alcançado, em âmbito nacional e global, no combate à pandemia, ou seja, no que concerne à contenção da disseminação do vírus, minimização dos riscos de reinfecção, proteção de empregos e renda e restauração da confiança do consumidor.

No Brasil, dentre as medidas tomadas em âmbito federal para mitigação do impacto econômico decorrente da Pandemia da Covid-19, destaca-se a instituição de um auxílio emergencial, o qual, embora não tenha caráter de renda básica universal (como se verá), pode servir de parâmetro para demonstração dos resultados positivos decorrentes dessas políticas de renda básica. Mas, conforme relatam Brasil, Capella e Ferreira⁵⁰, o projeto de criação e execução de uma renda básica emergencial surge como resposta a uma questão específica, em condições completamente atípicas e urgentes, cuja capacidade de chamar atenção e ganhar visibilidade rompeu o ciclo de normalidade que era comum aos temas adotados pelo governo naquele momento. Ainda, considera-se o caminho institucional que fez com que a proposta fosse aprovada, nasceu e percorreu caminhos pelo Poder Legislativo, às vezes tendo de se desviar do Poder Executivo, que no momento estava caracterizado pela baixa capacidade propositiva e de coordenação de ações de enfrentamento aos problemas da pandemia.

Instituído pela Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020, o auxílio emergencial consiste em pagamento no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), pelo período inicial de 3 meses, ao trabalhador que, de forma cumulativa, seja maior de 18 anos (com exceção de mães adolescentes), não possua emprego formal ativo, não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal (salvo nos casos em que, em relação ao bolsa família, o auxílio o substituirá temporariamente, nas situações em que for mais vantajoso), almeje renda familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 salários mínimos, não tenha recebido rendimentos tributáveis

⁴⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de Conjuntura. *Boletim de Expectativas*, n. 48, trimestral, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200731_cc48_pnad_covid.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020. p. 1.

⁴⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ipea revisa queda do PIB de 6% para 5% em 2020*. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36724. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁴⁷ FGV. *Pesquisa indica que 63,93% tiveram perda de renda mensal por conta da pandemia de COVID-19*. Administração, 7 jul. 2020. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-indica-6393-tiveram-perda-renda-mensal-conta-pandemia-covid-19?utm_source=news-fgvnoticias&utm_medium=emailmkt&utm_campaign=fgvnoticias-2020-07-07. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁴⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desemprego*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Economic Situation and prospects: key forecasts and prospects*. Embargoed until Wednesday, 12 May 2020, 12h30 pm EDR. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020_MYU_Forecast-sheet.pdf. Acesso em: 13 de dez. 2020. p. 1.

⁵⁰ BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.; FERREIRA, L. T. Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 3, p. 644–661, maio, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83617/79296>. Acesso em: 31 jan. 2023.

acima de R\$ 28.559,70 no ano de 2018, exerça atividade na condição de microempreendedor individual, contribuinte individual que contribua nos termos do *caput* ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991 ou como trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, observe o limite de rendimentos acima descrito para o ano de 2018. No que tange à mulher provedora de família monoparental, optou-se pelo pagamento de duas quotas do benefício⁵¹.

O referido auxílio foi complementado por meio da Medida Provisória n.º 1.000, de 2 de setembro de 2020, que instituiu um auxílio emergencial *residual* a ser pago em até 4 parcelas mensais de R\$ 300,00 ao trabalhador beneficiado pelo auxílio emergencial anteriormente citado, até 31 de dezembro de 2020, observados os novos requisitos legais⁵². Em 2021 foi prorrogado por mais 04 (quatro parcelas) o auxílio emergencial, no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) aos trabalhadores beneficiários do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020 e do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória n.º 1.000, de 2 de setembro de 2020, elegíveis no mês de dezembro de 2020⁵³.

Como se vê, o auxílio emergencial e o auxílio emergencial residual não se apresentam como instrumentos de renda básica universal, na medida em que não se encontram destinados a todos os sujeitos de uma comunidade, apresentando condicionantes para o seu recebimento, incluindo questões de faixa etária, ocupação informal, renda etc. Entretanto, como dito alhures, seu impacto econômico pode servir como um ensaio no que concerne à futura efetivação da renda básica de cidadania criada pela Lei n.º 10.835/2004, mas jamais posta em prática.

Em matéria veiculada pelo Ministério da Cidadania, em agosto de 2020, a partir de resultados obtidos em estudo realizado pela Universidade Federal de Pernambuco, concluiu-se que o impacto gerado pelo auxílio emergencial na economia do Brasil seria de 2,5% do PIB nacional do ano de 2019. Em regiões específicas, como a do Nordeste, *vg.*, o impacto deveria ser ainda mais significativo, haja vista o benefício representar, em média, 6,5% do PIB da região⁵⁴.

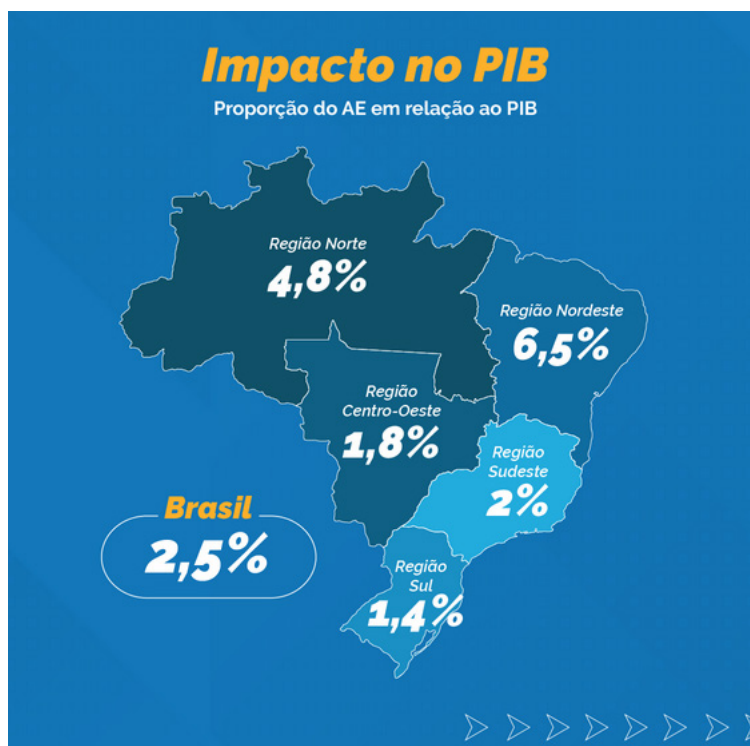
⁵¹ BRASIL. *Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020*. Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁵² BRASIL. *Medida Provisória n.º 1.000, de 2 de setembro de 2020*. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/MPv/mpv1000.htm. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁵³ BRASIL. *Decreto n.º 10.661, de 26 de março de 2021*. Regulamenta a Medida Provisória n.º 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10661.htm. Acesso em: 19 abr. 2022.

⁵⁴ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Impacto médio do auxílio emergencial na economia brasileira é de 2,5% do PIB*. 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/impacto-medio-do-auxilio-emergencial-na-economia-brasileira-e-de-2-5-do-pib>. Acesso em: 13 dez. 2020.

Figura 2 – impacto no PIB⁵⁵



Estima-se que cerca de 126 milhões de pessoas tenham sido impactadas, direta ou indiretamente, pelo referido programa de transferência de renda. Ressalta-se que o referido auxílio emergencial chegou a 80% dos domicílios mais pobres do país, ampliando em mais de 23% o rendimento de famílias do nordeste, por exemplo; bem como reduzindo a pobreza extrema ao menor nível em 40 anos no país, permitindo que, entre os contemplados via Bolsa Família, a renda saltasse de uma média de R\$ 190,00 para, no mínimo, R\$ 600,00⁵⁶.

Segundo reportagem veiculada pela Valor Econômico, “o auxílio emergencial ajudou a sustentar o consumo, sobretudo de bens e serviços essenciais, em regiões mais pobres do país, segundo indicadores coletados pelo Banco Central e fontes privadas, como a Cielo e o Santander”⁵⁷. De acordo com reportagem veiculada no El País, destaca-se “[...] que além de proteger a renda dos mais pobres, o auxílio faz a atividade girar, já que estimula o consumo das famílias, as empresas, o investimento, mantém os empregos, causando uma reação em cadeia na economia”⁵⁸. Nesse sentido, há quem se preocupe que, com o encerramento da política de transferência de renda em comento, o aumento do consumo nas cidades mais pobres não se mantenha.

Dentre os setores beneficiados, a indústria se destaca, na medida em que as famílias passaram a consumir mais produtos em detrimento dos serviços. Em razão das medidas de quarentena, as famílias passaram a

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Impacto médio do auxílio emergencial na economia brasileira é de 2,5% do PIB*. 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/impacto-medio-do-auxilio-emergencial-na-economia-brasileira-e-de-2-5-do-pib>. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁵⁶ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Dez pontos que fazem o auxílio emergencial do governo federal uma iniciativa sem precedentes*. 30 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/dez-pontos-que-fazem-do-auxilio-emergencial-do-governo-federal-uma-iniciativa-sem-precedentes>. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁵⁷ FERNANDES, Anais; PASSARELLI, Hugo. Auxílio emergencial sustenta o consumo nas regiões mais pobres. *Valor Econômico*, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/08/31/auxilio-emergencial-sustenta-o-consumo-nas-regioes-mais-pobres.ghtml>. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁵⁸ MENDONÇA, Heloísa. *Estender o auxílio emergencial atenuaria a derrocada do PIB brasileiro*. 22 jun. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-06-22/estender-o-auxilio-emergencial-atenua-a-derrocada-do-pib-brasileiro.html>. Acesso em: 13 dez. 2020.

investir mais em alimentos, eletrodomésticos, consumindo mais em casa do que com academia, restaurantes ou hotéis⁵⁹.

De acordo com Écio Costa⁶⁰,

O Auxílio Emergencial tem um impacto significativo, porque tem efeito multiplicador. É um programa de transferência de renda direta para a população, sem vinculação a nenhuma contrapartida que possa vir a atrapalhar a distribuição e chegada dos recursos na ponta. A população pode gastar como bem entender. Então, a gente acredita que há um efeito pulverizado e multiplicador.

Verifica-se que os auxílios citados tiveram um impacto positivo na economia, ajudando a minorar os impactos negativos, de cunho econômico e social, decorrentes da Pandemia da Covid-19. Nesse sentido, utilizando a referida experiência como uma espécie de teste em menor escala, pode-se concluir que a renda básica universal (no caso nacional, renda básica de cidadania) não se apresenta somente como um instrumento apto a fomentar o desenvolvimento econômico no período pós-pandemia, mas também apto a diminuir o flagrante cenário de desigualdade social, garantindo liberdade real aos beneficiados.

5 Considerações finais

O presente trabalho foi elaborado com o objetivo de verificar se, e em que medida, a renda básica universal pode servir como instrumento para retomada do desenvolvimento econômico nacional, considerando a situação atual de crise econômica decorrente da Pandemia da Covid-19.

Para tanto, foram abordados, no item 2 deste artigo, o conceito e características do instituto da renda básica universal, que podem ser resumidos na ideia de universalidade, ausência de condicionalidade e pagamento em dinheiro, tendo, ainda, como objetivos da referida renda a contribuição para a superação da pobreza, a garantia de maior poder de barganha nas relações de trabalho e, de certa forma, servir como pilar para a desestigmatização de grupos sociais vulneráveis.

No item 3, foi apresentada a lei brasileira n.º 10.835/2004, responsável pela criação da renda básica de cidadania, que, embora tenha sido a primeira codificação para instituição de projeto dessa magnitude, jamais foi posta em prática no país, não se sabendo de fato as razões para tal, uma vez que os governos que a sucederam tiveram claramente um viés social preponderante.

Por sua vez, no item 4, foram abordados os efeitos econômicos no Brasil decorrentes da Pandemia da Covid-19, bem como a função dos auxílios emergenciais federais na mitigação desses danos. Verificou-se que os auxílios citados tiveram um resultado positivo na economia, em especial na minoração dos impactos negativos, de cunho econômico e social, decorrentes do agravamento da crise econômica.

Finalmente, a partir da experiência obtida em relação aos auxílios emergenciais, apresentados neste artigo como uma espécie de teste em menor escala no que tange à implantação futura de uma renda básica universal, concluiu-se que a renda básica de cidadania, já prevista em lei, não se apresenta somente como um instrumento apto a fomentar o desenvolvimento econômico no período pós-pandemia, mas também apto a diminuir o flagrante cenário de desigualdade social, garantindo liberdade real aos beneficiados, deixando de ser um ferramental utópico no cenário nacional.

⁵⁹ COSTA *apud* AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ÁRABE. *Como o auxílio emergencial puxou a retomada da economia*. 07 dez. 2020. Disponível em: <https://anba.com.br/como-o-auxilio-emergencial-puxou-a-retomada-da-economia/>. Acesso em: 13 dez. 2020.

⁶⁰ *Apud* BRASIL. Ministério da Cidadania. *Impacto médio do auxílio emergencial na economia brasileira é de 2,5% do PIB*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/impacto-medio-do-auxilio-emergencial-na-economia-brasileira-e-de-2-5-do-pib>. Acesso em: 13 dez. 2020.

Referências

- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ÁRABE. *Como o auxílio emergencial puxou a retomada da economia*. 07 dez. 2020. Disponível em: <https://anba.com.br/como-o-auxilio-emergencial-puxou-a-retomada-da-economia/>. Acesso em: 13 dez. 2020.
- ASSIS, José Carlos; DORIA, Francisco Antonio. *O universo neoliberal em desencanto*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.; FERREIRA, L. T. Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 3, p. 644–661, maio 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83617/79296>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de lei n.º 254-A, de 2003 (Do Senado Federal)*. 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=865D0732C0BC915B72E884E06955A172.node1?codteor=231876&filename=Avulso+-PL+254/2003. Acesso em: 12 dez. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988)*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.
- BRASIL. *Decreto n.º 10.661, de 26 de março de 2021*. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10661.htm. Acesso em: 19 abr. 2022.
- BRASIL. *Lei n.º 10.385, de 8 de janeiro de 2004*. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.
- BRASIL. *Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 13 dez. 2020.
- BRASIL. *Medida Provisória n.º 1.000, de 2 de setembro de 2020*. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/MPv/mpv1000.htm. Acesso em: 13 dez. 2020.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. *Dez pontos que fazem o auxílio emergencial do governo federal uma iniciativa sem precedentes*. 30 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/dez-pontos-que-fazem-do-auxilio-emergencial-do-governo-federal-uma-iniciativa-sem-precedentes>. Acesso em: 13 dez. 2020.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. *Impacto médio do auxílio emergencial na economia brasileira é de 2,5% do PIB*. 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/impacto-medio-do-auxilio-emergencial-na-economia-brasileira-e-de-2-5-do-pib>. Acesso em: 13 dez. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Painel Coronavírus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal n.º 173 de 2001*. Brasília/DF, 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3662?sequencia=44>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. *Rev. Ciê&Trópico*, v. 44, n. 2, p. 131-168, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961/1602>. Acesso em: 31 jan. 2023.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *A América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*. Informe Especial COVID-19, n. 1. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf. Acesso em: 17 maio 2020.

FERNANDES, Anaís; PASSARELLI, Hugo. *Auxílio emergencial sustenta o consumo nas regiões mais pobres*. 31 ago. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/08/31/auxilio-emergencial-sustenta-o-consumo-nas-regioes-mais-pobres.ghtml>. Acesso em: 13 dez. 2020.

FERREIRA, Leandro Teodoro. *Renda básica: implementação e controvérsia*. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/renda-basica-implementacao-e-controversia-2019/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

FGV. *Pesquisa indica que 63,93% tiveram perda de renda mensal por conta da pandemia de COVID-19*. Administração, 7 jul. 2020. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-indica-6393-tiveram-perda-renda-mensal-conta-pandemia-covid-19?utm_source=news-fgvnoticias&utm_medium=emailmkt&utm_campaign=fgvnoticias-2020-07-07. Acesso em: 13 dez. 2020.

FREITAS, Fernando José Gomes. *Renda básica de cidadania: análise comparada da literatura do Brasil, Estados Unidos e Holanda*. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/renda-basica-de-cidadania-analise-comparada-da-literatura-do-brasil-estados-unidos-e-holanda/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; YEMTSOV, Ruslan. The idea of universal basic income. In: GENTILINI, Ugo; GROSH, Margaret; YEMTSOV, Ruslan. *Exploring universal basic income: a guide to navigating concepts, evidence, and practices*. Washington: World Bank Group, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>. Acesso em: 14 dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desemprego*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 13 dez. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de conjuntura. *Boletim de Expectativas*, n. 48, trimestral, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200731_cc48_pnad_covid.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de Conjuntura. *Visão Geral da Conjuntura*, n. 46, trimestral, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2020/03/CC46_Visao-Geral.pdf. Acesso em: 1 jun. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ipea revisa queda do PIB de 6% para 5% em 2020*. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36724. Acesso em: 13 de dez. 2020.

JACCOUD, Luciana de Barros. Renda mínima. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas*. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 880-881.

- MACHADO, Luis Henrique da Rocha. *Renda básica de cidadania: subsídios para regulamentação da lei n.º 10.835/04*. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/56108>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- MENDONÇA, Heloísa. *Estender o auxílio emergencial atenuaria a derrocada do PIB brasileiro*. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-06-22/estender-o-auxilio-emergencial-atenua-a-derrocada-do-pib-brasileiro.html>. Acesso em: 13 dez. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Economic Situation and prospects: key forecasts and prospects*. Embargoed until Wednesday. 12 May 2020, 12h30 pm EDR. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020_MYU_Forecast-sheet.pdf. Acesso em: 13 de dez. 2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *COVID-19 Strategy Update*: 14 april 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020.pdf?sfvrsn=29da3ba0_19. Acesso em: 13 dez. 2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 13 dez. 2020.
- SILVA, Lorena Fonseca. *Renda básica universal: liberdade real para todas? Críticas feministas ao libertarismo real de Philippe Van Parijs*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-BBLGUK>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programas de transferência de renda: entre uma renda básica de cidadania e uma renda mínima condicionada. Entrevista concedida a Maria Ozanira da Silva e Silva. *Rev. Pol. Públ.*, São Luis, v. 13, n. 2, p. 231-240, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/56>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento. *Revista de Economia Política*, v. 2, n. 2, p. 47-62, abr./jun. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572003000200233&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 14 dez. 2020.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, p. 79-93, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200007. Acesso em: 14 dez. 2020.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo; FERREIRA, Leandro Teodoro; CARVALHO, Paola Loureiro. O caminho em direção à renda básica de cidadania universal e incondicional. *Revista Práticas de Administração Pública*, v. 3, n. 3, p. 41-58, set./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/42466>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- UNIVERSIDADE ABERTA DO SISTEMA ÚNICO DO SAÚDE. *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo coronavírus: mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas*. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 13 dez. 2020.
- VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300017. Acesso em: 14 dez. 2020.
- VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. London; Cambridge: Harvard University Press, 2017. Disponível em: <http://rendabasicacom.br/rbrb-biblioteca/basic-income-a-radical-proposal-for-a-free-society-and-a-sane-economy/>. Acesso em: 14 dez. 2020.

The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos) is displayed in a white, stylized font against a dark red background. The letters 'C', 'E', and 'U' are connected, and the 'B' is separate. Below the logo, the text 'EDUCAÇÃO SUPERIOR' and 'ISSN 2236-1677' are also in white.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white building with a large, seated stone statue in the foreground. The building has a distinctive architectural style with a curved facade and large windows. The statue is a large, white, seated figure, possibly representing a personification of justice or a historical figure. The background shows a clear blue sky with some clouds and a tall, modern building in the distance.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A diferenciação funcional da sociedade contemporânea e as estruturas de desigualdade social: crítica às práticas de exclusão das organizações da justiça criminal

The functional differentiation of contemporary society and the structures of social inequality: a criticism of the exclusion practices of criminal justice organizations

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth

José Francisco Dias da Costa Lyra

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

A diferenciação funcional da sociedade contemporânea e as estruturas de desigualdade social: crítica às práticas de exclusão das organizações da justiça criminal*

The functional differentiation of contemporary society and the structures of social inequality: a criticism of the exclusion practices of criminal justice organizations

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth**

José Francisco Dias da Costa Lyra***

Resumo

Este trabalho analisa as exclusões produzidas pela justiça criminal na sociedade contemporânea, com base em sua característica fundamental: a diferenciação funcional. A diferenciação funcional ou o surgimento de sistemas parciais, dotados de uma específica função, é uma decorrência sociológica da própria evolução da sociedade. São os subsistemas parciais, as organizações e o Estado, as instituições e órgãos encarregados da ordenação da vida social. Logo, cumpre às organizações do sistema penal e sua burocracia a função de conter a violência e a criminalidade. Na perspectiva do presente estudo, sob os influxos da diferenciação funcional, intensificam-se os processos de exclusão e invisibilidade social, pois, na atualidade, já não se conta com a função mediadora da inclusão do Estado nacional. Conclui-se que o sistema da justiça penal, às vezes, seguindo orientações informais de cor, raça, classe social, intensifica os processos de exclusão, afastando-se da própria legalidade e negando reconhecimento a certos coletivos sociais. Trata-se de pesquisa bibliográfica, desenvolvida com base no método dedutivo.

Palavras-chave: diferenciação funcional; sociedade moderna; subsistema penal; exclusões.

Abstract

The present paper analyzes exclusions brought on by criminal justice in modern society based on its fundamental characteristic: functional differentiation. Functional differentiation, or the emergence of partial systems with a specific function, is the sociological result of the very evolution of society. The partial subsystems, organizations and the State are the institutional bodies in charge of ordering social life. Therefore, it is the responsibility of the penal system organizations and their bureaucracy to contain violence and criminality. In the perspective of the present study, the processes of social exclusion and invisibility are intensified under the influence of functional

* Recebido em: 21/04/2022

Aprovado em: 25/01/2023

** Doutor em Direito (UNISINOS). Professor coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da UNIJUÍ. E-mail: madwermuth@gmail.com.

*** Doutor em Direito (UNISINOS). Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da URI Santo Ângelo. Juiz de Direito.

E-mail: JFDCLyra@tjrs.jus.br.

differentiation, since currently the mediating function of the national State can no longer be counted on. The conclusion is that the penal justice system, in its turn, following informal guidelines based on color, race and social class, often intensifies processes of exclusion, thus stepping away from legality and denying acknowledgment to specific social groups. Comparative bibliographic research was carried out based on the deductive method.

Keywords: functional differentiation; modern Society; penal subsystem; exclusions.

1 Introdução

A sociedade atual apresenta-se dividida rigidamente em classes sociais. O modelo social atual, como decorrência do processo de industrialização, configurou-se com base nas mutações do sistema capitalista de produção e de outros arranjos sociais, e, notadamente, pelo desenvolvimento científico e tecnológico. Sob esse aspecto, a sociedade contemporânea é informada pela divisão do trabalho social e pela diferenciação funcional, experimentando o surgimento de sistemas parciais, decorrentes do próprio aumento da complexidade social (aumento das possibilidades além das já efetivadas), aos quais compete a função de redução desta complexidade.

De acordo com o modelo sistêmico luhmanniano, a sociedade contemporânea é hipermoderna; por isso, aberta às constantes transformações sociais, vinculando-se à diferenciação funcional, que é atestada pela existência de subsistemas como a economia, a ciência, a religião, o direito, a política, o esporte, o sistema educacional, dentre outros. Trata-se de uma única sociedade mundial ou global, forjada pela comunicação, a qual não conhece limites territoriais. Afinal, para a Teoria Sistêmica de Luhmann, a sociedade (mundial) é o sistema social mais abrangente. Na sua constante e necessária mudança em face do futuro imprevisível, essa sociedade precisa contar com a especialização de sistemas sociais “parciais” que — armazenando conhecimento específico — seleciona e ordena a complexidade.

Por essa razão, trata-se de uma sociedade sem centro, inacessível a um comando central, na medida em que se organiza a partir de sistemas autônomos (ou *autopoieticos*). Nessa formatação, o Estado perdeu a centralidade do poder e a capacidade regulatória, repartindo a sua potência ordenadora com outros atores sociais, destacadamente as organizações privadas. Também se alteram — em face da diferenciação funcional — as formas de inclusão social, que não são fornecidas exclusivamente pelo Estado de Bem-estar, senão que dependem, em muito, do sucesso individual: fator que pode intensificar os processos de exclusão social.

Todavia, é sabido que tal diferenciação funcional não se dá de forma uniforme em todas as regiões do mundo; ao contrário, entende-se que pode haver o predomínio de um determinado sistema sobre outro, tal qual ocorre com a colonização do sistema econômico sobre a esfera política, para citar um exemplo¹. Tampouco implica a superação das desigualdades sociais. Nesse particular, há um interessante debate entre leitores atuais de Luhmann, que incide sobre a questão de se saber se a diferenciação funcional é a característica evidente da atual sociedade global? Ao contrário, ainda há regiões em que essa diferenciação funcional não se efetivou por completo e que os sistemas não teriam autonomia funcional?

Marcelo Neves² destaca, a propósito do tema, que o processo de diferenciação social e surgimento de sistemas parciais, indispensáveis para a redução da complexidade e efetivação da política estatal, somente se implementou nos países centrais, fenômeno que não ocorreu na periferia ou em países em processo de desenvolvimento. Nessas regiões, ao contrário, ainda impera a pobreza, a miséria, a marginalidade, enfim, uma ampla exclusão social. No pensamento de Neves, na modernidade periférica, há um *estado de corrupção*

¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito de democracia: entre facticidade e validade* I. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 60-61.

² NEVES, Marcelo. *Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*: São Paulo: Martins Fontes, 2018.

sistêmica que impossibilita que os sistemas adquiram a necessária autonomia e exerçam a sua correspondente função. Na sua abordagem, ele analisa o sistema do direito, demonstrando que a perda de sua autonomia por injunções — por exemplo, políticas e econômicas — impede a efetivação dos direitos fundamentais e da Constituição, que passa a ter uma validade meramente *simbólica*³.

Em sentido oposto, posiciona-se a teoria de Roberto Dutra, outro destacado leitor da teoria sistêmica. Dutra⁴, que não concorda com a tese de Neves no sentido de que o déficit de diferenciação funcional é o traço característico da modernidade brasileira (periférica). Na sua ideia, a sociedade mundial funcionalmente diferenciada não mais admite *diferenças absolutas* do tipo *modernidade central* e *modernidade periférica*. Todavia, não há óbice que, pela via comparativa global, se faça uma observação comparativa entre regiões, verificando-se, pelo crivo da *singularidade nacional*, a forma pela qual determinados países foram integrados no radar dos sistemas funcionais globais.

O ponto central, na lição de Dutra, é problematizar a singularidade das estruturas sociais de desigualdades relevantes (que ele denomina como *condicionamentos locais*, tais como: a exclusão social ou a influência de uma restritiva leitura econômica em políticas públicas), que — no entanto — não liquidam a autonomia funcional, senão que são *tentativas de desdiferenciação*. No limite, para Dutra, “problemas regionais” ou a *singularidade local* são problemas da própria sociedade mundial⁵.

Observa-se que tal discussão, atual e relevante, principalmente para desenvolvimento da teoria sistêmica, não será objeto da presente pesquisa pelos limites inerentes a ela. O desiderato é, à partida, utilizando-se dos conceitos extraídos da teoria dos sistemas do sociólogo alemão Niklas Luhmann, identificar e analisar a exclusão (ou inclusão) de coletivos sociais pela política; sobretudo, pela justiça criminal e suas organizações (polícia, poder judiciário). Considera-se que o controle social e a iteração da vida em sociedade são ordenados por sistemas parciais autônomos, aos quais compete, de forma central, promover a inclusão das pessoas em suas funções, auxiliados, neste mister, pelas organizações, ou seja, possuem a função de efetivar políticas públicas. A fim de justificar essas formulações, pretende-se, nesta investigação, demonstrar que a questão social da exclusão assume uma conotação irresistível na atualidade, devendo ser estudada — sobremaneira — a exclusão promovida pelas organizações do subsistema penal.

O trabalho — assentado em pesquisa bibliográfica, desenvolvida com base em método dedutivo — segue, inicialmente, com a análise do processo evolutivo da sociedade rumo à consolidação da sociedade contemporânea, fundada na diferenciação funcional. Em seguida, a discussão prossegue centrada no Estado de Bem-estar e suas políticas de inclusão, com o objetivo de demonstrar a existência dos processos de exclusão. A corrupção sistêmica ou *alopoiese*, isto é, a perda da autonomia dos sistemas parciais e sua desfuncionalidade na modernidade periférica retratada no momento conclusivo do trabalho.

2 A diferenciação funcional como o aspecto fundamental da sociedade contemporânea: da transição de uma sociedade de classes à divisão social

Parte-se, neste estudo, do pensamento de que a Modernidade é um *projeto inacabado*, não havendo que se falar em seu fechamento ou abertura para uma nova fase^{6 7} como pretendem os partidários da semântica da

³ NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 236.

⁴ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016.

⁵ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 103-105.

⁶ HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. 3. ed. Lisboa: Dom Quixote, 2000.

⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito de democracia: entre facticidade e validade I*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 44-63.

*pós-modernidade*⁸ ⁹, pois as constantes transformações experimentadas pela sociedade (a saber: o gigantismo do mercado global, envolvendo o consumo de mercadorias e a indústria cultural, a comunicação global¹⁰, o protagonismo inédito dos *mass media*¹¹) ainda estão em curso. Dito processo evolutivo da sociedade corresponde — sociologicamente — ao conceito de diferenciação funcional¹², a característica mais relevante da sociedade atual.

Para Luhmann, em razão da riqueza histórica das sociedades pré-modernas e a diversidade de suas configurações empíricas, todo o intento de classificar a sociedade a partir de afirmação de etapas está fadado ao fracasso. Por tal razão, Luhmann utiliza o conceito de diferenciação sistêmica na busca de uma abertura às possibilidades evolutivas, concebendo-o como um processo aberto e não linear (não há um fim preordenado, a exemplo da *Ilustração*). No seu intento, vale-se do conceito de formas de diferenciação (*forma de dois lados*, ou distinção sistema/ambiente) operando uma distinção. Logo, pode-se afirmar e comprovar — segundo ele — que em todo o sistema social deve existir uma forma de dominação predominante, que distribui as possibilidades de evolução do sistema e de diferenciações adicionais¹³.

Assim, as denominadas sociedades segmentárias ou tribais surgem pelo fato de que a sociedade se articula em sistemas parciais, destacadamente na constituição de famílias, unidade artificial que encobre diferenças naturais de sexo, idade etc. Nesse modelo, a família ou tribo constitui a forma da diferenciação da sociedade, bastando para a constituição do sistema a reprodução demográfica. As unidades se formam em três planos: família, povoados e tribos. Segundo Luhmann, na *diferenciação segmentária*, os indivíduos ocupam uma posição fixa na ordem social, que não se altera, não havendo possibilidade de carreira ou ascensão social. Dessa maneira, a tribo abarca as possibilidades de entendimento linguístico¹⁴. A inclusão se dá pela integração nos grupos sociais (diferença entre o familiar e o desconhecido: inimigo)¹⁵, sendo o controle social exercido por base religiosa, magia e respeito aos deuses¹⁶.

Com o surgimento das desigualdades ou quebra da base de reciprocidade, provocando exclusão dos indivíduos do grupo social, aparecem as denominadas *sociedades estratificadas*. Para Luhmann, o fator mais relevante para a estratificação foi a reversão das situações do princípio da igualdade da ordem segmentária, que teria provocado conflitos e confrontos bélicos ou no interior das próprias tribos ou — ainda — umas contra as outras¹⁷. Portanto, a deformação das regras de reciprocidade é que impulsionou a evolução da sociedade a uma nova ordem: forja-se uma ordem social organizada em estratos ou classes sociais definidas, com um império do aparato burocrático, inclusive com a formação da burocracia dos cargos. Em tal ordem — entretanto — a posição ocupada pelos indivíduos já não é tão fixa como nas ordens segmentárias, havendo uma certa mobilidade, possibilitando-se um certo acesso à educação e à carreira social, embora seja mantida a propriedade privada das terras pela nobreza¹⁸. Sob o domínio da estratificação, a inclusão dos seres humanos se dá de acordo com sua classe social, a qual fixa as inclusões e exclusões a respeito dos sistemas parciais: somente pode pertencer a um estrato social quem é excluído dos outros, estabelecendo-se uma relação assimétrica¹⁹.

Já as sociedades funcionalmente diferenciadas ou modernas se estabelecem pelo processo evolutivo da alta complexidade, que liquida os vínculos temporais e sociais do *velho mundo*, como a moral tradicional e a

⁸ HABERMAS, Jürgen (org.). *La posmodernidad*. Barcelona: Kairós, 1983.

⁹ HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 18. ed. São Paulo: Loyola, 2008. p. 45-109.

¹⁰ BECK, Ulrich. *O que é globalização: equívocos do globalismo, respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

¹¹ LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2004.

¹² LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos, 2005.

¹³ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 483-484.

¹⁴ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 502-505.

¹⁵ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 506-511.

¹⁶ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 511-512.

¹⁷ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 521.

¹⁸ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 534-535.

¹⁹ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 545-555.

religião (os *grandes relatos* ou narrativas do início da Modernidade), impondo uma integração social mediada por sistemas e pelas organizações e não mais pelo pertencimento a uma determinada classe social. Dessa forma, as classes ou os estratos sociais, em face da diferenciação funcional, não mais subsistem como uma identidade concreta (tal como ocorre na tradição marxista e na clássica oposição entre detentores do capital — capitalistas — e a classe obreira — o proletariado). Embora se afirme que, com o advento da divisão social do trabalho e especialização funcional, houve o desaparecimento das classes sociais e/ou estratificação, a questão social das desigualdades permanece como um tema a ser solucionado, agora como efeito ou *produto colateral*²⁰ decorrente da própria funcionalidade sistêmica. Resta em aberto, nesse contexto, como se dá o devido tratamento à dita distinção, mormente pelo caráter multifuncional que ocupa na sociedade atual²¹. Sob esse olhar, pensa-se que é possível, sem desprezo à diferenciação funcional, mantê-la como uma distinção possível, e necessária (para dar conta de uma realidade social específica), tendo-a como *reforço de uma distinção*²². Em suma, a diferenciação funcional significa que há o surgimento de grandes sistemas (globais) autônomos regulando a vida social, tais como: a política, a ciência, o direito, o ensino, o esporte, a saúde dentre outros. Trata-se, inclusive, da característica mais marcante da sociedade moderna (a condição *evidente*). Não é sem razão que as funções socialmente relevantes (dos sistemas parciais) surgem da própria necessidade da sociedade, aparelhando-se como mecanismo para enfrentar os seus problemas, ou a sua variação e contingência.

A sociedade passa a ser constituída por sistemas parciais, que possuem uma função e identidade próprias e que atuam com autonomia e dependência com relação ao seu entorno (local em que se encontram os indivíduos e os sistemas psíquicos) e demais sistemas. Cabe ao sistema cumprir uma função específica (primazia funcional), renunciando a uma hierarquia vinculante para os demais sistemas²³.

Com ajuda da Teoria da *Autopoiesis Social* (ou do fechamento operacional de cada sistema, com o objetivo de adquirir mais informação e condensar conhecimento), os sistemas parciais estão em condições de enfrentar a sua própria complexidade. Por isso, ao Direito (e seu código lícito/ilícito) corresponde a função de manter as expectativas normativas contra eventuais desenganos; à economia (oferta/escassez), a função de regular os preços e o próprio mercado; à política (governo/oposição), a função de programar a sociedade e/ou os fins sociais da política governamental.

A *autopoiesis*, na Teoria Sistêmica de Luhmann, é um princípio formador do sistema funcional, cumprindo a ele refletir a inclusão de todos os indivíduos unicamente pelas suas próprias operações²⁴. Em síntese, os sistemas funcionais observam as suas próprias operações, já que — na economia — podem-se identificar — mutuamente — por meio das regras do mercado, os preços que se formam; na política, filtram-se todas as informações veiculadas pela opinião pública; na ciência, podem-se observar as publicações e os artigos científicos. Enfim, os sistemas funcionais são quem estabelecem suas respectivas formas e oportunidades de auto-observação²⁵.

Abreviando, por razões estruturais, a sociedade contemporânea se diferencia em sistemas parciais, que surgiram para dar conta da hipercomplexidade: do crescente aumento das possibilidades além do limite de sua satisfação, no contexto de um futuro incerto. A função dos sistemas não é eliminar a complexidade,

²⁰ TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. O primado da diferenciação funcional e a continência das estruturas de desigualdade social. In: TORRES JUNIOR, Roberto Dutra; BACHUR, João Paulo (org.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 219-248. p. 221.

²¹ TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. O primado da diferenciação funcional e a continência das estruturas de desigualdade social. In: TORRES JUNIOR, Roberto Dutra; BACHUR, João Paulo (org.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 219-248.

²² WEIB, Anja. Diferenças que fazem a diferença: situação de classe nas teorias de Pierre Bourdieu e Niklas Luhmann. In: TORRES JUNIOR, Roberto Dutra; BACHUR, João Paulo (org.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 75-99.

²³ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 586-592.

²⁴ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 605-606.

²⁵ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 607-609.

senão que ordená-la²⁶. Não se quer — com isso — renunciar ao conceito de indivíduo; tampouco o de classe social, senão buscar outro instrumento descritivo para representar a sociedade como um todo, que não mais pode ser observada com padrões fixos, que se diluem, como o que se sucedeu com a classe operária²⁷. A diferenciação funcional passa a ser uma imposição, uma vez que somente com ela é possível a estruturação da complexidade, fundamento último da formação de um sistema²⁸. Na lição de Neves, o aumento da complexidade está intimamente relacionado à diferenciação social da sociedade moderna, que é a resposta racional a tal processo evolutivo na sociedade moderna^{29 30}.

Nessa perspectiva, a coordenação social se dá pelo recurso dos sistemas sociais; é dependente, pois, do efetivo acesso a ditos subsistemas da sociedade³¹. Dessa forma, o Estado de Bem-estar social, que se caracteriza por normativizar um rol extenso de direitos fundamentais à população, também — para sua legitimidade e eficácia — necessita da incorporação da população aos distintos sistemas funcionais da sociedade. Entretanto, cumpre — individualmente — às pessoas, sob o signo da igualdade, habitarem o sistema da religião, da economia, da ciência, da educação, da política etc., mesmo vivendo fora deles. A sua existência ou modo de vida exige recurso a tais sistemas funcionais (opção pelo ensino privado, por exemplo, que pode ser de melhor qualidade, inclusive, no exterior).

Por essa razão, a pretensão de efetivação dos direitos fundamentais é formulada pelo Princípio Sociológico da *Inclusão*, já que a incorporação (ou controle social) da população global aos sistemas sociais passa pela atuação dos diversos sistemas funcionais, e não pela coordenação central do Estado, o qual também é um sistema parcial da sociedade (sistema político). Ao Estado de Bem-estar, exige-se — em tempos de diferenciação social da sociedade global — que atue de forma compensadora, promovendo a inclusão via políticas públicas, isto é, compensando as exclusões promovidas inerentes aos processos de globalização. Sob esse olhar, a realização do princípio da inclusão pela política estatal reclama uma crescente incorporação de necessidades e interesses do povo na esfera dos temas políticos realizáveis³².

Em síntese, na sociedade contemporânea, na lição de Stichweh³³, o agir dos indivíduos não mais se enquadra em um sistema social *hermético*, como o caso da sociedade estratificada. São os sistemas sociais que *percebem* os indivíduos a partir de comunicações específicas, de tal sorte que é a comunicação que inclui o indivíduo nas ações e prestações do sistema. Portanto, a inclusão, seguindo o autor, dá-se pelo desempenho de um papel significativo, pois o fato de alguém dispor de uma grande capacidade financeira não lhe assegura prestígio científico (no âmbito da ciência), ou o título de doutor no sistema de ensino, por exemplo. Logo, sob o primado da diferenciação funcional, a sociedade não dispõe de uma coordenação central, porque nenhum sistema parcial possui condições de ordená-la. Por essa razão, as pessoas devem, a partir do exercício de seus papéis, buscar a sua inclusão no âmbito de ação dos subsistemas da sociedade. Ao Estado, em tal desenho, incumbe compensar eventuais exclusões, programando, pela política, os valores e fins sociais.

²⁶ TEUBNER, Gunther. *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: UNIMEP, 2005. p. 57, ss.

²⁷ LUHMANN, Niklas. *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta, 1998. p. 176-189.

²⁸ NEVES, Marcelo. Aumento de complexidade nas condições de insuficiente diferenciação funcional: o paradoxo do desenvolvimento social da América Latina. In: SCHWARTZ, Germano (org.). *Juridicização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 199-207.

²⁹ NEVES, Marcelo. Aumento de complexidade nas condições de insuficiente diferenciação funcional: o paradoxo do desenvolvimento social da América Latina. In: SCHWARTZ, Germano (org.). *Juridicização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 199-207. p. 200.

³⁰ LOPES JÚNIOR, Dalmir. O contrato como intertextualidade: o papel do direito privado em face da poli contexturalidade. In: SCHWARTZ, Germano (org.). *Juridicização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 151-153.

³¹ LUHMANN, Niklas. *Teoría política en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza, 2007. p. 47-48.

³² LUHMANN, Niklas. *Teoría política en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza, 2007. p. 48-50.

³³ STICHWEH, Rudolf. Teoria dos sistemas de exclusão: sobre o conflito entre o Estado de bem-estar social e a globalização dos sistemas funcionais. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 34, n. 3, p. 869-885, set./dez. 2019.

3 O Estado de bem-estar social e os sistemas funcionais globalizados: a necessidade de seguir tematizando a exclusão

A inclusão — na lição de Luhmann — é um princípio *aberto*, isto é, um projeto a ser efetivado, pois se é verdade que o Estado de Bem-estar social e o reconhecimento formal dos direitos fundamentais, enquanto *instituição fundamental* da sociedade, conferem centralidade aos interesses do indivíduo e à sua dignidade, pouco se tematiza sobre o *como* se proceder para efetivá-los.

Tal interpelação é relevante, especialmente quando se constata que os Estados nacionais, premidos pelos influxos restritivos do sistema econômico global (notadamente em termos fiscais), apresentam-se fragilizados para o exercício de sua (fundamental) função de promover ou mediar a inclusão. Pela ausência de recursos que se intensifica pela globalização dos sistemas funcionais, notadamente o sistema econômico, o Estado revisou seu ambicioso projeto intervencionista (do início da Modernidade) e de Bem-estar (dos séculos XIX e XX), revisando as prestações de políticas públicas³⁴, mesmo com o risco de se intensificarem as exclusões.

Por tal motivo, segue relevante à atividade política que siga tematizando a questão da exclusão, buscando aplicar os princípios de justiça distributiva e políticas de reconhecimento, a fim de minimizar as desigualdades ocasionadas pelo processo de modernização, sob pena da exclusão deslizar à invisibilidade social. Cumprir à política estatal pela inclusão lograr garantir a pretensão jurídica de todos os aspectos da vida ou, como mínimo, dar “clareza” a tais pretensões, procurando, sob condições de alta complexidade social, combinar um avanço na realização política, na produtividade econômica e no progresso científico compatível com repertórios de possibilidades de vida pessoais³⁵. Isso soa relevante na medida em que — na contemporaneidade — as inclusões se tornam mais *individualizadas*, fato que pode passar uma ilusão de que a sociedade oferece a possibilidade de inclusão a todos os seres humanos.

Como já evidenciado, a inclusão já não se dá pelo pertencimento a uma classe ou *status* social, porque, em princípio, todas as pessoas possuem acesso aos sistemas funcionais da sociedade. Logo, a inclusão depende de oportunidades de comunicação altamente diferenciadas³⁶, ou seja, as desigualdades sociais tendem a aumentar significativamente, podendo-se chegar às formas radicais de exclusão ou negativa de reconhecimento elementar. Com efeito, a exclusão — na lição de Stichweh — significa, em uma sociedade fundada na comunicação, que um indivíduo não é mais considerado como destinatário de operações comunicativas. Pode-se dizer que ela ocorre quando o indivíduo ou grupo social não é levado em consideração ou não participa da vida social em termos comunicativos (visibilidade)³⁷. Trata-se de um fenômeno que — na lente do autor — se dá, de forma determinante, em certas condições regionais especiais (por exemplo, a América Latina e Brasil), que não desenvolveram suficientemente os sistemas funcionais parciais^{38 39}.

Para Luhmann, inspirado na *forma de dois lados* de Spencer Brown,⁴⁰ a inclusão é a *cara interna*, cuja *cara externa é a exclusão*⁴¹. Logo, somente se pode falar em inclusão se há exclusão. E aquela — ainda no pensamento luhmanniano — relaciona-se com o modo ou a maneira de indicar, no contexto comunicativo, os

³⁴ STICHWEH, Rudolf. Teoria dos sistemas de exclusão: sobre o conflito entre o Estado de bem-estar social e a globalização dos sistemas funcionais. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 34, n. 3, p. 869-885, set./dez. 2019. p. 874.

³⁵ LUHMANN, Niklas. *Teoria política en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza, 2007. p. 50-52.

³⁶ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 490-491.

³⁷ STICHWEH, Rudolf. Teoria dos sistemas de exclusão: sobre o conflito entre o Estado de bem-estar social e a globalização dos sistemas funcionais. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 34, n. 3, p. 869-885, set./dez. 2019.

³⁸ STICHWEH, Rudolf. Inclusão/exclusão, diferenciação funcional e teoria da sociedade mundial. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo. *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 51-73.

³⁹ NEVES, Marcelo. *Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*. São Paulo: Martins Fontes, 2018. p. 99; ss.

⁴⁰ LUHMANN, Niklas. Inclusão/exclusão. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo. *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 15-50.

⁴¹ LUHMANN, Niklas. *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta, 1998. p. 171-172.

seres humanos como relevantes politicamente, ou seja, ao modo em que são tratados como *peças*. Aliás, a forma inclusão/exclusão, segundo ele, é um *super código* que orienta — primariamente — toda e qualquer observação da sociedade^{42 43}. A inclusão das pessoas na sociedade a seus subsistemas parciais ocorre de forma autônoma e livre; por essa razão, há a relevância da comunicação estabelecida pela instituição dos direitos fundamentais e direitos humanos, que são marcos legais da autonomia e liberdade individual. Do Estado de Bem-estar social, espera-se que exerça a função de intermediar a referida inclusão. São os indivíduos que estabelecem a forma com que participam no sistema econômico (e o consumo de bens), que se rege por meio da renda e propriedade; a formação das famílias fica a cargo das próprias pessoas e o desejo delas de se unirem; a relevância política ao exercício da capacidade política ativa — eleitor — ou como passivo do conceito-chave dessa diferenciação funcional em particular. Por sua vez, a exclusão — que também é multidimensional — não decorre de uma segregação compacta (tais como de negros, pobres, desempregados, embora possa contar como uma diferenciação secundária); contrariamente, é uma realidade cumulativa nas sociedades globais⁴⁴, decorrente das diversas formas de não inclusão diante dos variados subsistemas sociais funcionais. Sob essa ótica, inclusão/exclusão refere-se ao modo pelo qual os seres humanos — no contexto comunicativo e no acesso aos subsistemas sociais — adquirem significado ou relevância social, predicando — em suma — a forma pela qual os seres humanos são tratados como pessoas^{45 46}.

Dessa forma, a autonomia dos sistemas funcionais e a conseqüente diferenciação funcional, complementadas pelas políticas do Estado de Bem-estar social, são equivalentes sistêmicos indispensáveis para se operacionalizar a inclusão. Ao Estado de Bem-estar social, que também é um subsistema, compete complementar a atuação dos demais sistemas funcionais, atuando como um *sistema intermediador da inclusão*⁴⁷, procurando remediar a falta de inclusão da população em outros sistemas prestacionais. Um exemplo que pode ser citado é o custeio do sistema educacional por bolsas, financiamentos, ou até mesmo pelo ensino público. O problema é que a globalização retira recursos do estado, limitando sobremaneira, as *compensações* da exclusão, enfraquecendo sua capacidade intermediadora da inclusão. Logo, os sistemas sociais, muito especialmente o sistema econômico, historicamente mais forte, passam a atuar sem qualquer orientação, exigindo da biografia individual e das comunidades o exercício da mediação em diferentes sistemas funcionais. Sob influxos da globalização, intensifica-se a exclusão; por isso, efetivamente, as causas da exclusão são globais, na medida em que os sistemas se afirmam globalmente, enfraquecendo os Estados nacionais.

Sob esse olhar, razão assiste a Stichweh, quando destaca que a exclusão (que é uma *conotação negativa*, ou *não acontecimento*, *um deixar fora*) é um fenômeno *regional* ou *local*, discordando de Luhmann e seu metacódigo global (inclusão/exclusão), pois entende não ser adequado falar em uma rede *global* de exclusão. Segundo o autor, com acerto, as estruturas sociais de exclusão são locais e acontecem de maneira singular, que não se repetem em outras regiões ou países (denominada como *tipicidade*): é uma decorrência de fatores locais ou regionais. Alguns índices de medida da desigualdade utilizados por organizações internacionais ratificam tal tese.

Em âmbito global, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global de 2019, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) (2019), indica que mais de dois terços do que o índice considera como multidimensionalmente pobres (ou seja, um contingente de 886 milhões de pessoas), vivem em países de renda média, e cerca de

⁴² LUHMANN, Niklas. *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta, 1998. p. 191.

⁴³ NEVES, Marcelo. La Constitución y la esfera pública: entre diferenciación sistémica, inclusión y reconocimiento. *Doxa, Cadernos de filosofía del derecho*, [S. l.], n. 37, p. 163-192, 2014. p. 180-183.

⁴⁴ STICHWEH, Rudolf. Inclusão/exclusão, diferenciação funcional e teoria da sociedade mundial. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo. *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 51-73. p. 58.

⁴⁵ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007. p. 500-501.

⁴⁶ GARCÍA BLANCO, José María. La exclusión social em la teoría social de Niklas Luhmann: Século XXI. *Revista de Ciências Sociais*, Santa Maria, v. 2, n. 1, p. 43-71, jan./jun. 2012.

⁴⁷ STICHWEH, Rudolf. Teoria dos sistemas de exclusão: sobre o conflito entre o Estado de bem-estar social e a globalização dos sistemas funcionais. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 34, n. 3, p. 869-885, set./dez. 2019. p. 875.

440 milhões vivem em países de baixa renda. De acordo com o estudo, uma em cada três crianças ao redor do mundo é multidimensionalmente pobre em comparação com um em cada seis adultos, ou seja, quase metade das pessoas que vivem em pobreza multidimensional são crianças (663 milhões)⁴⁸.

Em países que possuem dimensões continentais, como o Brasil, essas estruturas sociais de exclusão operam internamente. A Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE, publicada em 2019, aponta para o fato de que, em 2018, no Brasil, aproximadamente 13,5 milhões pessoas viviam com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145,00, ou seja, com menos de U\$S 1,90 por dia (segundo a referência adotada pelo Banco Mundial para identificar a condição social de extrema pobreza). Os dados também indicam que um quarto da população brasileira, ou seja, aproximadamente 52,5 milhões de pessoas, vivia com menos de R\$ 420,00 *per capita* ao mês em 2019⁴⁹.

Ainda em âmbito interno, essas diferenças também se evidenciam a partir da análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que dimensiona o desenvolvimento de um determinado país de acordo com os seus aspectos sociais e econômicos (qualidade de vida, renda e escolarização, por exemplo). Trata-se de um indicador que estabelece um parâmetro global de desenvolvimento social, permitindo comparações entre diferentes países. No Brasil, o maior IDH encontrado em 2010 foi o da Região Sudeste, com valor de 0,766; e o menor, o da Região Nordeste, com 0,663. As regiões Norte e Nordeste apresentam IDH de 0,667, ao passo que a região Sul apresenta IDH de 0,754, praticamente empatada com a Região Centro-Oeste, de IDHM 0,757⁵⁰.

Dessa maneira, o espaço, as diferenças étnicas e a estratificação (marginalidade e pobreza) podem acelerar o processo de exclusão. E o fenômeno pode ocorrer — na lente de Stichweh — quando, por exemplo, há uma justiça *politizada* (que não respeite sua autonomia) que toma suas decisões em argumentos independentes (não normativos), ou decida com base em questões ideológicas ou raciais. Também, quando o sistema político, em outro exemplo, não cuide de seus problemas de exclusão, operando como instrumento de promoção de interesses econômicos ou mercadológicos. Em suma, com a proliferação de sistemas funcionais globalizados e a perda da capacidade mediadora de inclusões pelos Estados nacionais, intensificam-se as exclusões individuais. Sinaliza-se que a inclusão de toda a população mundial nas ações prestacionais dos sistemas parciais é algo não realista. Ao contrário, o cenário que se descortina são formas drásticas de exclusão, sumamente exasperadas em determinadas regiões, como o que ocorre Brasil, país em que a exclusão é condicionada pela extrema estratificação e pela questão racial (mecanismos de aceleração da exclusão).

No que tange à dimensão racial, no Brasil, dados do IBGE apontam acentuados processos de exclusão no âmbito do mercado de trabalho, das condições de moradia e da educação, além de um maior índice de violência que vitimiza a população preta ou parda. Em relação ao mercado de trabalho, o relatório “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”, publicado em 2019, destaca que, em 2018, enquanto 34,6% das pessoas ocupadas de cor ou raça branca estavam em ocupações informais, entre as de cor ou raça preta ou parda, esse percentual alcançou o patamar de 47,3%, com a peculiaridade de que, nas regiões Norte e Nordeste do País, esse patamar atingiu a marca dos 60%. No que diz respeito à renda média mensal das pessoas brancas ocupadas, observou-se, no ano de 2018, um patamar de 73,9% superior ao das pessoas pretas ou pardas. Ainda no âmbito do mercado de trabalho, a pesquisa em análise evidencia que, no ano base acima

⁴⁸ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME; OXFORD POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE. *Global Multidimensional Poverty Index 2019: illuminating inequalities*. 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>. Acesso em: 20 abr. 2022.

⁴⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. [S. l.]: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

⁵⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras*: 2016. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2016. Disponível em: <https://www1.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/undp-br-macrorregioesbrasileiras-2016.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

indicado, a proporção em cargos gerenciais mostra significativa prevalência de pessoas brancas, ou seja, um percentual de 68,6% contra 29,9% referente às pessoas de cor preta ou parda⁵¹.

Em relação à distribuição de rendimento e às condições de moradia, o estudo do IBGE apontou que, mesmo que a população preta ou parda seja maioria no Brasil (55,8%), em 2018, esse contingente representou, apenas, 27,7% das pessoas quando se consideram os 10% com os maiores rendimentos. Já entre os 10% com os menores rendimentos, há uma sobre representação desse grupo, que alcança o patamar de 75,2% dos indivíduos. Quanto às condições de moradia, o Censo Demográfico 2010 verificou que, em São Paulo e Rio de Janeiro (os dois maiores municípios brasileiros), a chance de uma pessoa preta ou parda residir em um aglomerado subnormal era mais do que o dobro da verificada entre as pessoas brancas: em São Paulo, 18,7% das pessoas pretas ou pardas residiam em aglomerados subnormais, contra o percentual de 7,3% de pessoas brancas; no Rio de Janeiro, 30,5% das pessoas pretas ou pardas residiam em aglomerados subnormais, contra 14,3% das pessoas brancas⁵².

Quanto à educação, o estudo do IBGE aponta que, entre os anos de 2016 e 2018, a taxa de analfabetismo da população preta ou parda acima dos 15 anos alcança o percentual de 9,1%; já a proporção de pessoas pretas ou pardas com mais de 25 anos de idade com pelo menos o Ensino Médio completo alcançou o patamar de 40,3%. Em relação à população branca, a taxa de analfabetismo foi de 3,9%, e a proporção de pessoas com pelo menos o Ensino Médio completo, de 55,8%, considerando os mesmos grupos etários mencionados. A proporção de pessoas pretas ou pardas de 18 a 24 anos de idade com menos de 11 anos de estudo e que não frequentavam escola alcançou o patamar de 28,8%, contra 17,4% das pessoas brancas na mesma situação, em 2018⁵³.

Por fim, no que se refere ao indicador “violência”, o estudo do IBGE apontou que, em 2017, a taxa de homicídios de pessoas brancas foi 16,0, contra 43,4 entre as pretas ou pardas a cada 100 mil habitantes. Isso significa que uma pessoa preta ou parda tinha 2,7 vezes mais chances de ser vítima de homicídio intencional do que uma pessoa branca. Entre 2012 e 2017, essa taxa se manteve estável em relação à população branca; já em relação à população preta ou parda ela aumentou, passando de 37,2 para 43,4 homicídios por 100 mil habitantes desse grupo⁵⁴.

Dados mais recentes, produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021), indicam a permanência da tendência da população negra do Brasil a uma maior vitimização no campo das mortes violentas intencionais. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021, “no caso dos homicídios dolosos (englobando feminicídios), 75,8% das vítimas eram negras e 23,8% brancas (em 2019, a proporção verificada foi de 74,4% para 25,3%)”. Em relação às mortes decorrentes de intervenção policial, o estudo apontou que 78,9% das vítimas, em 2020, eram negras, ao passo que, em 2019, esse percentual era de 79%⁵⁵.

Os dados apresentados evidenciam, conforme Torres Junior⁵⁶, que, na discussão da exclusão na sociedade contemporânea, cujo signo é a evidência da diferenciação funcional, deve-se prestar atenção nas estruturas da desigualdade social e, pois, às *singularidades locais*, ou seja, para os condicionantes locais, notadamente à estratificação, que não são neutralizados pela diferenciação funcional; ao contrário, permanecem

⁵¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. [S. l.]: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022. p. 2.

⁵² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. [S. l.]: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022. p. 4.

⁵³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. [S. l.]: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022. p. 7.

⁵⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. [S. l.]: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022. p. 9.

⁵⁵ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁵⁶ TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. O primado da diferenciação funcional e a continência das estruturas de desigualdade social. In: TORRES JUNIOR, Roberto Dutra; BACHUR, João Paulo (org.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 219-248.

como um problema da sociedade mundial. Portanto, é fundamental, na dimensão social, a construção de “endereços sociais” e estruturar a comunicação rumo à construção do *outro generalizado*, isto é, promover inclusões sociais, conferindo aos indivíduos a condição de público dos sistemas funcionais, papel exercido pelas organizações e à decisão quanto à seleção.

4 A diferenciação funcional e a atuação das organizações do subsistema jurídico-penal: para uma crítica da exclusão seletiva

Assume-se, à partida, que a característica fundamental da sociedade contemporânea é a diferenciação funcional, motivo de ela ser concebida (com foco na comunicação) como uma única sociedade mundial, muito embora seja inegável o desenvolvimento dos sistemas funcionais não se opera de maneira uniforme e linear; ao contrário, o desenvolvimento é desigual e permeado por assimetrias — como demonstrado no tópico precedente. Sempre há o risco de um subsistema querer *controlar* ou *dominar* o outro, algo que se sucede — normalmente — com o sistema econômico (sabidamente, o mais forte) que, não raro, interfere no sistema político (restringindo políticas públicas sob o manto da escassez) ou no sistema do direito (na tentativa de colonizá-lo via leitura econômica ou para fins políticos).

Dessa maneira, a evolução dos sistemas não se dá de forma igualitária nas diversas regiões, porque a globalização dos sistemas funcionais é sempre contingente e improvável⁵⁷. Já se assentou, com fulcro no pensamento de Dutra, que as estruturas sociais locais (definidas pelo autor como *condicionamentos locais*), influenciam — sobremaneira — no regular funcionamento dos sistemas parciais, interpelando, dessa forma, a maneira em que a região foi integrada no processo de globalização dos sistemas funcionais — salientando-se, a propósito, que vivemos em um Continente dotado de severas vulnerabilidades sociais. A razão é simples: tais fatores sociais interferem na inclusão. Nessa linha, reputa-se acertada a Teoria de Dutra quando defende que o contexto regional/nacional influencia o desenvolvimento das estruturas de inclusão⁵⁸, na medida em que elas coexistem com a debilidade da função mediadora do Estado de Bem-estar social. Sem tal mediação do Estado, os indivíduos passam a depender de suas economias pessoais (sistema do dinheiro) para acessarem os diferentes sistemas funcionais, restando expostas à lógica do sistema do mercado global⁵⁹.

No Brasil, sob os influxos de ditos *condicionamentos locais*, a inclusão das pessoas na órbita de ação dos diversos sistemas funcionais (jurídico, político, saúde, ensino), somente tenha sido efetivada para uma parcela minoritária da população, sendo muito evidente o recorte racial nessa seara — como comprovam os dados analisados no tópico precedente. No País, a inclusão das pessoas é bloqueada pela severa desigualdade social, além da ação das redes particularistas (amizade/inimizade) e hierárquicas (classe social e raça)⁶⁰.

Tal contexto se revela preocupante; sob os efeitos da diferenciação funcional, os critérios de inclusão/exclusão não dependem da posição que a pessoa ocupa na sociedade ou classe social, senão da forma em que são percebidas e selecionadas pelas organizações⁶¹. Afinal, o *acontecimento* da inclusão significa ter visibilidade ou reconhecimento social. Com efeito, em tempo de diferenciação funcional, as organizações (estatais ou não) são dotadas de capacidade decisória; portanto, apresentam-se como estruturas que coordenam

⁵⁷ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 88-89.

⁵⁸ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 97.

⁵⁹ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 97.

⁶⁰ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 103.

⁶¹ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 98.

(como partes integrantes dos sistemas parciais) o acesso das pessoas às ações prestacionais funcionais⁶². Dito de forma simples, corresponde às organizações a decisão sobre a inclusão/exclusão, numa espécie de especialização das funções do sistema parcial. Por tal fator, é necessária uma atenção especial com relação à atividade das organizações e das suas interações, afinal, a implementação de políticas públicas passa pela sua atividade burocrática, pois cumpre a elas regular as chances de inclusão ou exclusão nas diferentes esferas institucionais da sociedade (trabalho, ensino, direito, política etc.). No limite, na sociedade atual, são as organizações e sua burocracia que tecem as redes de inclusão e exclusão. No ponto sensível, na análise de Dutra, elas (as organizações) podem, ainda, ser informadas por uma *rede classificatória* (ou *premissa informal*) deveras importante ao reconhecimento social dos indivíduos: os preconceitos de etnia e de gênero; as divisões simbólicas de classe (rico/pobre) ou de cunho regionalista (latino, africano)⁶³.

O olhar crítico deve observar as organizações e suas práticas sociais; afinal, são elas que programam finalisticamente a ação dos sistemas funcionais e seu aparato burocrático. Cumpre desvelar a forma em que elas atuam, observando o funcionamento de sua *burocracia de rua* (na definição de Dutra)⁶⁴ e as suas interações com o público, a fim de que se possa estabelecer uma análise que vá além da observação sobre o acesso de bens vitais à população. O foco deve ser o conjunto de suas práticas institucionais, porque — afinal — é a burocracia que vai conferir visibilidade ou invisibilidade social aos sujeitos, reconhecendo-os ou não. Ora, a burocracia organizacional pode atuar negativamente, reforçando ou deteriorando o *status* da pessoa⁶⁵, podendo estigmatizá-la por práticas informais ou ilegais. Daí a importância da abordagem de Dutra que, ancorado nos trabalhos de Michael Lipski, enfatiza, desde uma perspectiva sistêmica, a discricionariedade decisional das organizações e sua *burocracia de rua* que, nas suas seleções, dispõem sobre o acesso de bens e serviços públicos, sobretudo estabelecendo sanções.

Baseadas no amplo poder discricionário que possuem, as organizações podem seguir *orientações* informais, apartadas da legalidade, para excluir coletivos de pessoas, decidindo por imperativos de classe, etnia, gênero, região de origem etc. Intensificam-se as exclusões em funções sociais específicas, tais como ensino, assistência social e, principalmente, no policiamento e no sistema penal. No limite, o acesso aos sistemas prestacionais depende — sobremaneira — da sensibilidade das organizações e de sua fidelidade aos programas políticos, pois é delas que advêm as chances de inclusão⁶⁶. Por tal motivo, deve existir um profundo interesse acadêmico, político e social pelas organizações que integram o sistema da justiça penal (a Polícia, o Ministério Público e o Judiciário), na medida em que tais organizações implementam a política criminal estatal⁶⁷. Por suas decisões e comunicação, há a efetivação da política criminal estatal, que pode ser orientadas e programadas para observar a estrita legalidade e garantias penais constitucionais; no reverso, elas podem ser informadas pelo autoritarismo e excepcionalidade penal: em outras palavras, por uma perspectiva gerencialista, que conduz à conformação de uma verdadeira política criminal de exclusão, alicerçada na perspectiva *atuarial*⁶⁸. De acordo com Ferreira e Borges⁶⁹, a perspectiva gerencialista configura-se como um modelo

⁶² Para Luhmann, os sistemas organizacionais são sistemas sociais constituídos por decisões, que se entrelaçam mutuamente entre si, promovendo, inclusive a seleção de sua relação com outras decisões. Nesse sentido, o sistema da justiça criminal, que engloba a polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário, é uma organização e/ou um sistema complexo de decisões. LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. Barcelona: Anthropos, 2005. p. 15 e ss.

⁶³ DUTRA, Roberto. Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 102, p. 01-21, 2020. p. 02-03.

⁶⁴ DUTRA, Roberto. Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 102, p. 01-21, 2020.

⁶⁵ DUTRA, Roberto. Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 102, p. 01-21, 2020. p. 03.

⁶⁶ DUTRA, Roberto. Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 102, p. 01-21, 2020. p. 09-14.

⁶⁷ De uma perspectiva teórico-sistêmica ver MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal*: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões. Madri: Marcial Pons, 2014.

⁶⁸ DIETER, Maurício Stegemann. *Política criminal atuarial*: a criminologia do fim da história. Rio de Janeiro: Revan, 2013. p. 97 e ss.

⁶⁹ FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; BORGES, Jacqueline Florindo. O policiamento comunitário como uma prática social e o gerencialismo na segurança pública: análises de uma unidade operacional da Polícia Militar. *REAd*: Revista Eletrônica de Adminis-

inspirado na gestão de negócios do setor privado e, como tal, alicerçada na valorização da produtividade, do desempenho, da lucratividade, da competitividade e da qualidade, com emprego de técnicas e métodos relacionados ao desempenho e à avaliação. Nesse contexto, o interesse desloca-se dos objetivos de punir, intimidar ou reabilitar indivíduos para utilizar a pena criminal de modo sistemático para o controle genérico de determinados grupos de risco a partir de uma lógica de neutralização de seus membros salientes. Em outras palavras: a gestão de uma permanente população perigosa, com o menor dispêndio econômico possível⁷⁰.

Centrando-se a análise do sistema da justiça penal na América Latina, destaca-se que o processo de redemocratização experimentado no continente não significou uma mudança significativa das práticas institucionais e na contenção de sua violência, já que significou somente o *retorno* dos militares aos quartéis. Por essa razão, o tema da violência e da criminalidade, até meados dos anos 1980, provavelmente, permaneceu dormente, não despertando a atenção dos governos locais, os quais, ditatoriais e autoritários que eram, exerciam uma violência política, sob o império do ideário da *segurança nacional*⁷¹. Abreviando, a saída dos quartéis da cena democrática não importou a supressão da violência, e a violência institucional foi substituída pela *violência social*⁷², na correta leitura de Klaus Bodemer⁷³. Tal constatação é confirmada, na lente do referido autor, pelo crescente número de homicídios e crimes violentos praticados na região, que geram uma insegurança cidadã. Essa questão verte como um problema fundamental das democracias locais. Assim, a insegurança e a violência social (ou mortes provocadas na rua) assumem um lugar central nas agências políticas.

O Brasil não foge de tal diagnóstico, na medida em que, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no ano de 2020, houve um aumento de 4% em relação ao ano anterior no número de mortes violentas intencionais no País: foram vitimadas 50.033 pessoas, em uma taxa de 23,6 por 100 mil habitantes. Do total de vítimas, 76,2% eram negras, 54,3% eram jovens e 91,3% eram do sexo masculino. De acordo com os dados levantados, 78% das mortes violentas intencionais ocorridas no ano de 2020 no Brasil foram provocadas por armas de fogo⁷⁴.

No que se refere à letalidade policial, o estudo mencionado indica um número de 6.416 pessoas mortas em virtude de intervenções de policiais no Brasil no decorrer de 2020, o que representa um aumento de 0,3% da estatística referente ao ano anterior. Das vítimas, 98,4% eram do sexo masculino, 78,9% eram pessoas negras e 76,2% tinham idade entre 12 e 29 anos⁷⁵.

Nesse cenário, enfrentar a violência e a criminalidade (organizada e não organizada) é um desafio político e social relevante, na medida em que, na região latino-americana há fatores de risco importantes. Na sua análise empírica, Bodemer detectou que o contexto social e econômico é — destacadamente — uma fonte de iniquidade e violência. Segundo ele, embora a América Latina tenha experimentado uma taxa de crescimento razoável (4,7% em média), nos últimos anos, convive com altos índices de pobreza, informalidade,

tração, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 642-672, 2020.

⁷⁰ DIETER, Maurício Stegemann. Lógica atuarial e incapacitação seletiva: a farsa da eficiente gestão diferencial das novas classes perigosas. *Revista EPOS*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-31, jan./jun. 2013.

⁷¹ Nessa perspectiva, adota-se o pensamento de Przeworski quando ensina que os regimes autoritários possuem uma característica essencial: são regimes que tem a capacidade de impedir, de forma efetiva, determinados resultados políticos contrários aos seus interesses. Ditas práticas podem ser exercidas por um líder, forças armadas, organizações, polícia ou partido político. PRZEWORSKI, Adam. La democracia como resultado contingente de conflictos. *In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2017. p. 89-110. p. 89-90.

⁷² MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

⁷³ BODEMER, Klaus. Violência e (in)segurança cidadã na América Latina: percepções, dados empíricos e respostas teóricas e políticas. *In: AMBOS, Kai; BÖHM, María Laura. Desenvolvimentos atuais das ciências criminais na Alemanha*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

⁷⁴ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁷⁵ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

turbulências políticas, falta de acessos aos serviços de saúde, educação etc.⁷⁶. Ainda segundo o pensamento do autor, conta-se na região um sem-número de crimes que sequer são investigados ou descobertos (*a cifra oculta* da criminalidade). Tal fator, a cifra oculta da criminalidade, decorre da baixa credibilidade e confiança que a sociedade deposita nas corporações policiais. Dita avaliação negativa ostentada pelas organizações policiais, fundamentais à correta persecução penal, é fruto da grande autonomia e discricionariedade que possuem; de regra, refratárias ao controle (interno e externo) de seus desvios. Por isso, estão mais propensas a cometer ilegalidades e agir com violência.

Além disso, os policiais são mal remunerados e não possuem suficiente profissionalização, havendo poucas chances de progressos na carreira, não contando com estímulos ao aperfeiçoamento técnico. De acordo com dados apresentados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021, 44,1% dos profissionais de segurança do país recebem entre R\$ 2.446,00 e R\$ 5.686,00; outros 53,7% recebem entre R\$ 5.686,00 e R\$ 27.369,67⁷⁷.

Em tal contexto, somado ao legado do autoritarismo, a autoridade policial não se afirma como uma organização programada ao exercício da segurança cidadã, que pressupõe a existência de uma orientação pautada pelo respeito à legalidade e ao garantismo penal, não se apresentando compatível com uma rigorosa investigação, na correta lição do minimalismo penal de Ferrajoli⁷⁸. Ao contrário, a ausência de um controle institucional, especialmente pelo Ministério Público, que ainda não se efetivou como tal instância, cuja ação poderia contar como uma comunicação centrada na legalidade, somada à baixa profissionalização e remuneração, estimula uma orientação apartada do código da legalidade e do direito.

No ponto mais sensível, controles institucionais frágeis fomentam uma discricionariedade seletiva e uma ação pautada com extremo rigor e violência contra determinados coletivos. Orienta-se, de forma pernicioso, por critérios de cor, raça, etnia⁷⁹, endurecendo sua atuação sobre pobres, negros, jovens infratores⁸⁰. Para tanto, contam com a *orientação do mito institucional*⁸¹, isto é, em uma corrente comunicação no sentido de que a sociedade requer uma ação enérgica com relação à criminalidade (representação social da violência). Sob esse olhar, observa-se que não há — especialmente no Brasil — comunicação fluida entre a Polícia e o Ministério Público (órgão encarregado da fiscalização da autoridade policial), principalmente pelo fato de que polícia e promotor disputam espaços e entram, com frequência, em conflito, deixando de atuar em sintonia. Assim, inexistente programação organizacional. Também é digno de relevo, que o Ministério Público ainda não se apresenta como uma verdadeira instituição de controle das práticas policiais, havendo, inclusive, ausência de uma clara distinção entre as funções de investigar e acusar⁸².

⁷⁶ No estudo de Bodemer, o índice da pobreza, em 1980, foi de 40,5 % e, em 2007, alcançou 31% da população latino-americana. Todavia, a tendência se mantém, pois em consulta realizada (NAÇÕES, [2020], em 20 de abril de 2020), segundo informações da CEPAL, desde os anos de 2015, 30,1% da população da América Latina e Caribe estavam abaixo da linha da pobreza em 2018. Já pelos índices do IBGE (OLIVEIRA, 2017), cerca de 50 milhões de brasileiros (equivalente a 25,4% da população), vivem na linha da pobreza e possuem renda familiar equivalente a R\$ 387,07 (ou US\$ 5,5 por dia). BODEMER, Klaus. Violência e (in)segurança cidadã na América Latina: percepções, dados empíricos e respostas teóricas e políticas. In: AMBOS, Kai; BÖHM, María Laura. *Desenvolvimentos atuais das ciências criminais na Alemanha*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 262.

⁷⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://forumsseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁷⁸ FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. 6. ed. Madri: Trotta, 2004.

⁷⁹ WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

⁸⁰ DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

⁸¹ O mito institucional pode ser conceituado como um conjunto de relações sociais compartilhadas entre as organizações, que consolidam estruturas e práticas (saberes criminais), que reverberam na aplicação do direito positivo e atribuição de significados, que influenciam a tomada de decisões. Também pode significar o avesso a profissionalização MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. Madri: Marcial Pons, 2014. p. 29-30). Sob essa perspectiva, tolerância zero, lei e ordem, que não são correntes criminológicas, são exemplos de mitos.

⁸² MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. Madri: Marcial Pons, 2014. p. 183.

Dessa forma, gozando de ampla discricionariedade seletiva; e, ainda com traços autoritários, o policial (e sua *burocracia de rua*), decide, pela sua ideologia e preconceitos, quais os crimes (e autores) merecem ou não serem investigados. O resultado de tal processo é que inexistente uma organização da justiça criminal, pois o sistema policial não se legitima como uma instituição voltada à segurança e ao respeito da cidadania. As suas práticas são conduzidas pelos *mitos institucionais* ou *pseudo orientações*, de regra havidas no sentido de que a sociedade espera uma resposta dura e eficiente contra a criminalidade, conforme o preconizado por outros *contos mitológicos* das *janelas quebradas*, *lei e ordem*, *tolerância zero*⁸³, ou das práticas excepcionais do denominado *direito de luta* (ou do inimigo)⁸⁴. Tais mitos, como um conjunto de práticas, legitimam medidas de *limpeza social* ou *comportamento autocráticos* (herdados da ditadura) de eliminação de sujeitos “subversivos”⁸⁵. Nesse aspecto, o subsistema da justiça criminal ainda conta com outro importante déficit organizacional: a indistinção entre as atividades de acusar e julgar⁸⁶. Há um hibridismo que repousa na conduta de o juiz investigar e acusar (sob influxo de outro mito: o da *verdade real*⁸⁷), violando-se o sistema acusatório e a necessária separação entre as funções de investigar/acusar e julgar, exacerbada em tempos de *megaprocessos* como *mensalão* e *lava-jato*. No limite, nesse estado da arte informado por discricionariedade e autoritarismo⁸⁸, a autonomia do sistema de justiça criminal sofre tentativas de desdiferenciação, correndo o risco de suas organizações seguirem orientações de outros códigos (políticos, econômicos etc.), apartando-se da legalidade⁸⁹. Fragiliza-se o exercício do monopólio da violência, na medida em que o direito se confunde com a política ou razão de estado, apresentando-se como pura força sem direito⁹⁰ uma burocracia seletiva e excludente⁹¹.

O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias — Período de Janeiro a junho de 2020 — indica que há mais de 700 mil pessoas privadas de liberdade no Brasil⁹². Essa cifra é inferior somente ao número de custodiados nos Estados Unidos da América (EUA) e na China, que contabilizam, respectivamente, em torno de 2 e 1,6 milhões de reclusos. O perfil do segregado é um elemento importante a ser analisado — o que é viabilizado a partir dos dados produzidos pelas estatísticas oficiais. Em primeiro lugar, 97,01% da população carcerária é composta por homens; 41,91% são pessoas jovens e, no que diz respeito à cor da pele,

⁸³ DE GIORGI, Alessandro. *Tolerancia cero: estrategias y prácticas de la sociedad de control*. Barcelona: Virus, 2005.

⁸⁴ CANCIO MELIÁ, Manuel; GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. *Derecho penal del enemigo: el discurso penal de la exclusión*. Montevideo: Buenos Aires: IBDEF, 2006. v. 1 e 2.

⁸⁵ BODEMER, Klaus. Violência e (in)segurança cidadã na América Latina: percepções, dados empíricos e respostas teóricas e políticas. In: AMBOS, Kai; BÖHM, María Laura. *Desenvolvimentos atuais das ciências criminais na Alemanha*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 265.

⁸⁶ MOREIRA, Nelson Camatta; CARVALHO, Thiago Fabres de. Interpretação do direito e retórica nas decisões penais. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, ano 11, n. 15/16, p. 149-166, 2007.

⁸⁷ KHALED JR., Salah; DIVAN, Gabriel Antinolfi. A captura psíquica do juiz e o sentido da atividade probatória no processo penal contemporâneo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 156, p. 396-423, jun. 2019.

⁸⁸ GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.

⁸⁹ MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. Madri: Marcial Pons, 2014. p. 183-187.

⁹⁰ MENKE, Christoph. *Direito e violência: estudos críticos*. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 15-18, 34, ss.

⁹¹ MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. Madri: Marcial Pons, 2014. p. 71-85.

⁹² A população prisional brasileira aumenta continuamente. Em 1990, havia 90 mil presos; em 1992, 114,3 mil; em 1993, 126,2 mil; em 1994, 129,2 mil; em 1995, 148,8 mil; em 1997, 170,6 mil; em 1999, 194,1 mil; em 2000, 232,7 mil; em 2001, 233,8 mil; em 2002, 239,3 mil; em 2003, 308,3 mil; em 2004, 336,3 mil; em 2005, 361,4 mil; em 2006, 401,2 mil; em 2007, 422,3 mil; em 2008, 451,4 mil; em 2009, 473,6 mil; em 2010, 496,2 mil; em 2011, 514,5 mil; em 2012, 549,7 mil; em 2013, 581,5 mil; em 2014, 622,2 mil; em 2015, 698,6 mil; em 2016, 722,1 mil; em 2017, 722,7 mil; em 2018, 744,2 mil; e, em 2019, 755,2 mil. DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: período de janeiro a junho de 2020*. Brasília: DEPEN, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depem/pt-br/sisdepem>. Acesso em: 21 mar. 2022.

66,31% são pardos e pretos⁹³. A respeito do contingente prisional brasileiro, 60,65% têm ensino fundamental incompleto⁹⁴. 71,04% das incidências de infrações criminais são atinentes ao patrimônio e às drogas⁹⁵.

Nesse sentido, os marcadores de escolaridade e de incidências de delitos têm o condão de denunciar o recorte socioeconômico, seja porque a instrução educacional tende a denotar, à medida do seu avanço, melhores condições de renda, seja porque a incidência delitiva demonstra a chamada distribuição forçada de renda⁹⁶.

Diante do exposto, evidencia-se que as soluções criminológicas seguidas pelas organizações da justiça criminal do continente latino são de *curto prazo*. Partilha-se, e o Brasil não escapa de tal diagnóstico, de estratégias centradas no *endurecimento* das sanções criminais. Trata-se de uma política criminal de exclusão ou do excesso⁹⁷, que despreza o consenso criminológico expressado no sentido de que há uma íntima correlação entre o aumento da criminalidade e a violência também informada pelo contexto social e econômico, pelos índices de desemprego (destacadamente dos jovens), pelo nível de educação e formação. Os governos, que não possuem uma estratégia integrada e multidisciplinar para enfrentar criminalidade e o crescimento das taxas de violência, apostam no receituário neoliberal sintetizado nos seguintes saberes: a) aposta no endurecimento da legislação penal; b) na utilização das forças militares e armadas para o exercício da política de segurança (Estado sem lei ou anômico); c) no incremento das penas, com o rigor judicial. Enfim, as políticas criminais adotadas centram-se em respostas repressivas ou dissuasórias (severidade, certeza, eficiência e celeridade), mesmo sabendo que seus efeitos não são necessariamente duradouros. Não há, verdadeiramente, uma política integral da segurança cidadã que, de forma multidisciplinar, dê a devida atenção à pobreza, à democracia, ao capital social, à desigualdade e à fragmentação: que prova uma efetiva proteção social e garantia igualitária de cumprimento dos direitos fundamentais (*segurança em direitos*). Ora, *tolerância zero* nada mais é que um direito penal desigual, uma utopia reacionária fundada no medo, no alarme social e na politização da segurança, que transformou o direito penal *igualitário* (pelo menos no aspecto formal), no lugar na desigualdade e da discriminação, que não apenas reproduz as desigualdades sociais, como codifica privilégios mo-

⁹³ A distribuição acerca de cor/etnia/raça no sistema carcerário brasileiro observa os números a seguir: amarela (0,98%), branca (32,52%), indígena (0,19%), parda (50,28%) e preta (16,03%). DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*: período de janeiro a junho de 2020. Brasília: DEPEN, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>. Acesso em: 21 mar. 2022.

⁹⁴ Esse dado refere-se ao Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Atualização – Junho de 2017 em virtude da ausência desta informação nas estatísticas atuais DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*: atualização: junho de 2017. Brasília: DEPEN, 2019. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022. A escolaridade dos reclusos é evidenciada com 3,45% de analfabetos; 5,85% de alfabetizados; 51,35% com ensino fundamental incompleto; 13,15% com ensino fundamental completo; 14,98% com ensino médio incompleto; 9,65% com ensino médio completo; 0,95% com ensino superior incompleto; 0,56% com ensino superior completo; e 0,04% com ensino acima de superior completo. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade. *ADC 43/DF*. Requerente: Partido Ecológico Nacional. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 07 de novembro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4986065>. Acesso em: 22 mar. 2022.

⁹⁵ A incidência de tipos penais é: contra a Administração Pública (0,17%), contra a dignidade sexual (5,06%), contra a fé pública (0,53%), contra a paz pública (1,67%), contra a pessoa (15,17%), contra o patrimônio (38,65%), drogas (32,39%), legislação específica/outros (6,19%) e particular contra a Administração Pública (0,18%). DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*: período de janeiro a junho de 2020. Brasília: DEPEN, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>. Acesso em: 21 mar. 2022.

⁹⁶ CASTRO, André Giovane de; WERMUTH, Miquel Ângelo Dezordi. *Estado de coisas inconstitucional: a violação de direitos humanos no sistema carcerário brasileiro*. São Paulo: Editor Dialética, 2021.

⁹⁷ Na correta leitura de Díez Ripollés, a política criminal atual optou pelo fio condutor do rigor punitivo, abandonando a moderação penal. Revisou-se a orientação inclusiva centrada na ideologia do tratamento e ressocialização (de longo prazo) em prol de uma política criminal socialmente excludente, que se orienta pelas seguintes práticas: a) expansão dos processos de criminalização (qualitativa), com a tipificação de condutas em estágio prévio, com escassas despenalizações; b) incremento das penas dos crimes já existentes (expansão quantitativa); c) revisão no sistema da execução das penas, aumentando-se o prazo para obter-se determinados direitos subjetivos, tais como progressão de regime e livramento condicional; d) controle especial de determinados delinquentes (banco de dados e perfil genético e, mais contemporaneamente, registros faciais). e) controle dos espaços públicos, excluindo-se certos cidadãos ou grupos sociais do acesso a determinados locais e/ou atividades. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. El control de espacios público como técnica de exclusión social. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, [S. l.], n. 12, p. 01-28, 2014.

delados sobre estereótipos racistas e classistas. Há uma brutal severidade com a delinquência de rua e uma completa indulgência com a delinquência do poder. Nesse sentido, olvida-se a preciosa lição de Ferrajoli no sentido de que os efeitos dissuasórios e intimidatórios das penas não funcionam quando se trata da criminalidade dos *necessitados* (a maior parte dos crimes contra o patrimônio, tráfico de drogas ou à marginalização)⁹⁸. No aspecto que se reputa mais grave, as instituições democráticas, sobretudo o subsistema da justiça criminal e seus atores, de regra, são capturados por coalizões informais, por clientelismo, paternalismo, flertando com ilegalismos e arbitrariedades, seguem na legitimação da inflição de dor, no sentenciamento arbitrário e desproporcional da economia do excesso da (pós) modernidade penal.^{99 100}

5 Algumas conclusões

A diferenciação social, a característica mais relevante da sociedade moderna, confere aos sistemas sociais e às organizações a função de ordenar a vida em sociedade (como exemplo: o ensino, a política, o direito, a religião, a saúde, dentre outros). Cumpre a tais sistemas funcionais, autônomos ou autopoieticos, reduzir a complexidade circundante e efetivar políticas públicas. Abreviando, na atualidade, a implementação de programas político-sociais são efetivadas, em larga medida, pelos sistemas prestacionais da sociedade. Estes, por sua vez, se valem das organizações, (forjando uma diferenciação de segunda ordem, especializando o próprio subsistema), para implementar ações prestacionais. Dessa forma, as chances de inclusão/exclusão das pessoas na órbita de ação dos sistemas sociais passa, de forma central, pelas seleções (filtros ou sensibilidades) operacionalizadas pelos sistemas e suas organizações. Somente com tais seleções os indivíduos adquirem visibilidade social e dotam de significado suas demandas. São os sistemas que definem as chances (e critérios) de inclusão e exclusão, podendo reproduzir as desigualdades sociais na prestação de bens e serviços, tornando-a complexa e improvável. Logo, a inclusão/exclusão não ocorre, de forma unitária, pelo pertencimento a uma classe ou estrato social, senão que de forma multifacetada; devendo contar, sobretudo, com a biografia individual. No que se revela dramático, não se pode contar com uma intensa atividade provedora do Estado nacional, que, revisitado, somente compensa, de forma limitada (que não deixa de ser importante), as desigualdades sociais ocasionadas pelo funcionamento dos subsistemas sociais. O resultado é sabido: as exclusões intensificam-se no cenário global.

De relevo lançar luz, com os contributos da Teoria dos Sistemas Luhmaniana, sobre as dinâmicas dos múltiplos sistemas sociais e suas burocracias organizacionais e suas relações com seus ambientes na implementação de políticas. Devem ser desveladas as interações entre as burocracias e o cidadão, pois se abre um relevante caminho para reflexão entre o implemento de políticas e as relações de desigualdades sociais, porque é, nesse contexto multifuncional, que se estabelecem as chances de inclusão e reconhecimento. Em uma palavra, o olhar crítico deve analisar o (ir)regular funcionamento das organizações e suas decisões. Sob esse aspecto, verificou-se que o sistema da justiça criminal sequer se afirma como uma organização; ressentem-se de uma comunicação fluida entre suas estruturas operacionais (a Polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário): não há uma efetiva orientação decisional no sentido de se obedecer ao código do direito (ilegal/ilegal) e ao princípio da legalidade. Na Polícia, impera a discricionariedade sem controles e uma orientação informal, com sérios prejuízos à cidadania, uma vez que autoridade policial é vetor de violência e de viola-

⁹⁸ FERRAJOLI, Luigi. Democracia e medo. *Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, ano 19, n. 21/22, p. 117-127, 2014.

⁹⁹ HALLSWORTH, Simon. A questão de uma punição pós-moderna. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David S. (org.). *Ambivalência, contradição e volatilidade do sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição*. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 185-209.

¹⁰⁰ BODEMER, Klaus. Violência e (in)segurança cidadã na América Latina: percepções, dados empíricos e respostas teóricas e políticas. In: AMBOS, Kai; BÖHM, Maria Laura. *Desenvolvimentos atuais das ciências criminais na Alemanha*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 282-284.

ção de direitos. Tal discricionariedade policial conta com a falta de controle do Ministério Público, estrutura fiscalizadora da ação policial e de contenção do arbítrio. Aqui o problema é que a instituição ainda não deu a devida importância a tal função, além de não trabalhar de forma coordenada com a polícia. Por seu turno, o Judiciário ainda carece de uma orientação institucional de compreender que deve respeitar uma justiça adversarial, atentando para as diferenças funcionais entre investigar, acusar e julgar. O julgador deve preservar a autonomia do direito, combatendo as tentativas de diferenciação funcional havidas, sobretudo, da política e da moral. Em suma, detecta-se no âmbito do subsistema da justiça criminal um déficit organizacional que acarreta exclusões, isto é, forja uma estrutura que promove uma política criminal violenta e seletiva.

Reconhece-se, por fim, que a violência institucional exercida pelo sistema da justiça criminal, em grande medida impulsionada pela discricionariedade que goza a autoridade policial no continente local (destacadamente o Brasil, na orientação do executivo atual), é produto da democracia frágil da região, ainda informada pelos traços autoritários da ditadura militar que imperou na região). Talvez vem daí o gosto político de militarizar o exercício da segurança cidadã. Também não pode escapar que tal estado da arte, demarcado por uma política e justiça criminal de exclusão, corresponde a um amplo projeto político-criminal global, que principia com a arquitetura das cidades (voltadas para excluir e selecionar o acesso e circulação de pessoas), chegando à política criminal excludente (amplos processos de criminalização, aumento de penas para os crimes existentes, incremento das penas pelo poder judiciário, exigir mais tempo de prisão para se obter benefícios penais e monitoramento dos dados após o cometimento do crime). O produto final da arbitrariedade e de políticas criminais de curto prazo (simbolicamente repressivas) é um sistema penal de exclusões e de ilegalidades (ou de normalização do estado de exceção).

Referências

- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.
- BECK, Ulrich. *O que é globalização: equívocos do globalismo, respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BODEMER, Klaus. Violência e (in)segurança cidadã na América Latina: percepções, dados empíricos e respostas teóricas e políticas. In: AMBOS, Kai; BÖHM, María Laura. *Desenvolvimentos atuais das ciências criminais na Alemanha*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.
- BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel. *Sistema penal y control de los migrantes: gramática del migrante como infrecor penal*. Granada: Comares, 2011.
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: período de janeiro a junho de 2020*. Brasília: DEPEN, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>. Acesso em: 21 mar. 2022.
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: atualização: junho de 2017*. Brasília: DEPEN, 2019. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade. *ADC 43/DF*. Requerente: Partido Ecológico Nacional. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 07 de novembro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4986065>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- CANCIO MELIÁ, Manuel; GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. *Derecho penal del enemigo: el discurso penal de la exclusión*. Montevideo: Buenos Aires: IBDEF, 2006. v. 1 e 2.

- CASTRO, André Giovane de; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. *Estado de coisas inconstitucional: a violação de direitos humanos no sistema carcerário brasileiro*. São Paulo: Editor Dialética, 2021.
- DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- DE GIORGI, Alessandro. *Tolerancia cero: estratégias y prácticas de la sociedad de control*. Barcelona: Virus, 2005.
- DIETER, Maurício Stegemann. Lógica atuarial e incapacitação seletiva: a farsa da eficiente gestão diferencial das novas classes perigosas. *Revista EPOS*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-31, jan./jun. 2013.
- DIETER, Maurício Stegemann. *Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história*. Rio de Janeiro: Revan, 2013.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. El abuso del sistema penal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, [S. l.], n. 19-1, p. 01-24, 2017.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. El control de espacios público como técnica de exclusión social. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, [S. l.], n. 12, p. 01-28, 2014.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. Sanciones adicionales a delincuentes y exdelincuentes: contrastes entre Estados Unidos de América y países nórdicos europeos. *Revista para el Análisis del Derecho: INDRET*, Barcelona, p. 02-37, 2014.
- DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 5, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016.
- DUTRA, Roberto. Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 102, p. 01-21, 2020.
- FERRAJOLI, Luigi. Democracia e medo. *Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, ano 19, n. 21/22, p. 117-127, 2014.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. 6. ed. Madri: Trotta, 2004.
- FERRAJOLI, Luigi. *Escritos sobre derecho penal: nacimiento, evolución y estado actual del garantismo penal*. Buenos Aires: Hammurabi, 2018.
- FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; BORGES, Jacqueline Florindo. O policiamento comunitário como uma prática social e o gerencialismo na segurança pública: análises de uma unidade operacional da Polícia Militar. *REAd: Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 642-672, 2020.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- GARCÍA BLANCO, José María. La exclusión social em la teoría social de Niklas Luhmann: século XXI. *Revista de Ciências Sociais*, Santa Maria, v. 2, n. 1, p. 43-71, jan./jun. 2012.
- GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.
- GÓMEZ, José María (org.). *América Latina y el (des)orden global neoliberal: hegemonia, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Clacso, 2004.
- HABERMAS, Jürgen (org.). *La posmodernidad*. Barcelona: Kairós, 1983.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito de democracia: entre facticidade e validade I*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. 3. ed. Lisboa: Dom Quixote, 2000.

HALLSWORTH, Simon. A questão de uma punição pós-moderna. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David S. (org.). *Ambivalência, contradição e volatilidade do sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição*. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 185-209.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 18. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras*: 2016. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2016. Disponível em: <https://www1.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/undp-br-macrorregioesbrasileiras-2016.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

KHALED JR, Salah. *A busca da verdade no processo penal: para além da ambição inquisitorial*. 2. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2016.

KHALED JR., Salah; DIVAN, Gabriel Antinolfi. A captura psíquica do juiz e o sentido da atividade probatória no processo penal contemporâneo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 156, p. 396-423, jun. 2019.

LIPOVETSKY, Gilles. *A inovação destruidora: ensaio sobre a lógica das sociedades modernas*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2004.

LOPES JÚNIOR, Dalmir. O contrato como intertextualidade: o papel do direito privado em face da poli contextualidade. In: SCHWARTZ, Germano (org.). *Juridicização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 151-153.

LUHMANN, Niklas. *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta, 1998.

LUHMANN, Niklas. Inclusão/exclusão. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo. *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 15-50.

LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007.

LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos, 2005.

LUHMANN, Niklas. *Teoría política en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza, 2007.

LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 9. ed. Rio de Janeiro: José Olímpio, 2006.

MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. Madri: Marcial Pons, 2014.

MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MENKE, Christoph. *Direito e violência: estudos críticos*. São Paulo: Saraiva, 2019.

MOREIRA, Nelson Camatta; CARVALHO, Thiago Fabres de. Interpretação do direito e retórica nas decisões penais. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, ano 11, n. 15/16, p. 149-166, 2007.

NEVES, Marcelo. Aumento de complexidade nas condições de insuficiente diferenciação funcional: o paradoxo do desenvolvimento social da América Latina. In: SCHWARTZ, Germano (org.). *Juridicização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 199-207.

- NEVES, Marcelo. *Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*. São Paulo: Martins Fontes, 2018.
- NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- NEVES, Marcelo. La Constitución y la esfera pública: entre diferenciación sistémica, inclusión y reconocimiento. *Doxa, Cadernos de filosofía del derecho*, [S. l.], n. 37, p. 163-192, 2014.
- O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. In: MENDEZ, J.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (org.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 337-375.
- OLIVEIRA, Nielmar de. IBGE: 50 milhões de brasileiros vivem na linha de pobreza. *Agência Brasil EBC*, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/ibge-brasil-tem-14-de-sua-populacao-vivendo-na-linha-de-pobreza>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- PRZEWORSKI, Adam. La democracia como resultado contingente de conflictos. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2017. p. 89-110.
- SASSEN, Saskia. *Território, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz, 2013.
- STICHWEH, Rudolf. Inclusão/exclusão, diferenciação funcional e teoria da sociedade mundial. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo. *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 51-73.
- STICHWEH, Rudolf. Teoria dos sistemas de exclusão: sobre o conflito entre o Estado de bem-estar social e a globalização dos sistemas funcionais. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 34, n. 3, p. 869-885, set./dez. 2019.
- TEUBNER, Gunther. *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: UNIMEP, 2005.
- TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. O primado da diferenciação funcional e a continência das estruturas de desigualdade social. In: TORRES JUNIOR, Roberto Dutra; BACHUR, João Paulo (org.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 219-248.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME; OXFORD POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE. *Global Multidimensional Poverty Index 2019: illuminating inequalities*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- WACQUANT, Loïc. *Castigar els pobres: el nou govern de la inseguret social*. Barcelona: [s. n.], 1984.
- WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- WEIB, Anja. Diferenças que fazem a diferença: situação de classe nas teorias de Pierre Bourdieu e Niklas Luhmann. In: TORRES JUNIOR, Roberto Dutra; BACHUR, João Paulo (org.). *Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 75-99.

**II. POLÍTICAS PÚBLICAS,
INDÚSTRIA E FINANÇAS**



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Accounting information systems
and financial crises:** insights into
local governments

**Sistemas de informação contábil
e crises financeiras:** insights sobre
governos locais

Mahmoud Hany M. Dalloul

Zuraeda binti Ibrahim

Sharina Tajul Urus

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Accounting information systems and financial crises: insights into local governments*

Sistemas de informação contábil e crises financeiras: insights sobre governos locais

Mahmoud Hany M. Dalloul**

Zuraeda binti Ibrahim***

Sharina Tajul Urus****

Abstract

The main purpose of this study is to investigate issues related to accounting information systems and the financial crisis in the Palestinian local authorities. This study follows the qualitative method, relying on reports issued by governmental and oversight agencies, scientific articles, previous studies, press statements, and reports published by the Palestinian local authorities and the Palestinian Ministry of Local Government. The study was conducted during the period between 2019-2022. The most critical issues related to the financial crisis and the success of accounting information systems in the Palestinian local authorities were discussed. Thus, the study enriches the literature about the Palestinian local authorities' reality. Improving awareness of the reality of accounting information systems and the financial crisis in the Palestinian local authorities. Contribute to establishing an integrated vision of the accounting information systems' role in managing financial crises. Contribute to providing a comprehensive vision of the reality of the Palestinian local authorities by addressing their history, objectives, roles, duties, obstacles, and characteristics in addition to laws and oversight. The study reached many conclusions, the most prominent of which was that the financial crisis management effectiveness stems mainly from adopting successful accounting information systems. The study provided many recommendations and directions for future studies toward further investigating the relationship between the success of accounting information systems and the effectiveness of managing financial crises.

Keywords: accounting information systems; financial crises; financial crisis management; palestinian local authorities; local government; Gaza Strip.

Resumo

O principal objetivo deste estudo é investigar questões relacionadas aos sistemas de informação contábil e à crise financeira nas autoridades locais palestinas. Este estudo segue o método qualitativo, contando com relatórios emitidos por agências governamentais e de supervisão, artigos científicos,

* Recebido em: 22/01/2023

Aprovado em: 23/09/2023

** Mahmoud Hany M. Dalloul completed his PhD in Accountancy from the Faculty of Accountancy, Universiti Teknologi MARA (UiTM), Malaysia.

E-mail: mahmoood21@gmail.com.

*** Doctor of Philosophy (Acctg & Finance). Professor (Full) at Universiti Teknologi MARA. Zuraeda Ibrahim currently works at the Faculty of Accountancy, Universiti Teknologi MARA. Her current project is on 'Work Based Learning & Experiential Learning Theory'. Skills and expertise: Business Models. Higher Education. Business Model Innovation. Entrepreneurship. Strategic Management. Management. Business Development. Technology & Innovation. Strategic Planning. Innovation Studies. Entrepreneurship Education. Islamic Accounting. Accounting Information Systems. Taxation. Activity: 20 Research Items. 2 Projects.

E-mail: zurea229@uitm.edu.my.

**** PhD Business Information Systems RMIT University Melbourne Australia. Professor (Associate) at Universiti Teknologi MARA. Disciplines: Civil Engineering. Structural Engineering. Materials Engineering. Information Systems (Business Informatics). Skills and expertise: Accounting. Peer-To-Peer Networks. Financial Services. Languages: English. Malay. Activity: 20 Research Items. 1 Project.

E-mail: sharena675@uitm.edu.my.

estudos anteriores, declarações à imprensa e relatórios publicados pelas autoridades locais palestinas e pelo Ministério Palestino de Governo Local. O estudo foi realizado durante o período entre 2019-2022. Foram discutidas as questões mais críticas relacionadas à crise financeira e ao sucesso dos sistemas de informação contábil nas autoridades locais palestinas. Assim, o estudo enriquece a literatura sobre a realidade das autoridades locais palestinas. Melhorar a consciência da realidade dos sistemas de informação contábil e da crise financeira nas autoridades locais palestinas. Contribuir para o estabelecimento de uma visão integrada do papel dos sistemas de informação contábil na gestão de crises financeiras. Contribuir para fornecer uma visão abrangente da realidade das autoridades locais palestinas, abordando sua história, objetivos, funções, deveres, obstáculos e características, além de leis e supervisão. O estudo chegou a muitas conclusões, sendo a mais proeminente que a eficácia da gestão da crise financeira decorre principalmente da adoção de sistemas de informação contábil bem-sucedidos. O estudo forneceu muitas recomendações e orientações para estudos futuros para investigar melhor a relação entre o sucesso dos sistemas de informação contábil e a eficácia do gerenciamento de crises financeiras.

Palavras-chave: sistemas de informação contábil; crises financeiras; gestão de crises financeiras; autoridades locais palestinas; governo local; Faixa de Gaza.

1 Introduction

In fact, the term ‘crisis’ originated from public administration sciences in reference to the role of the state in the face of sudden public disasters and emergency conditions, such as earthquakes, floods, and total wars¹. A crisis is said to be bad and can only result in negative consequences. Without a proper action plan, the event and its aftermath may significantly damage an organization and its employees, products, services, financial condition, and reputation². A crisis requires confronting it with a rational decision capable of containing it, reducing its effects, and restoring the situation to what it was before. It puts pressure on the decision-maker to confront the situation soonest possible, and failure to take immediate action could produce negative results. Time constraints, limited information, and a lack of data could increase internal and external pressures on the organization to fulfil its obligations and meet its needs³.

In this context, with regard to the role of the information system related to the financial crisis, information has currently become the most valuable resource. Information obtained in a timely and appropriate form has become the basis for the success of every decision made. Therefore, there is no successful mana-

¹ XUE, Lan; ZHANG, Qiang; ZHONG, Kaibin. Basic concepts: crisis and crisis management “challenges of the transition”. In: XUE, Lan; ZHANG, Qiang; ZHONG, Kaibin. *Crisis management in China*. Singapore: Springer, 2022. p. 23-43; AL-BAZZAZ, Hassan. *Managing the crisis between the boiling and transformation points*. Beirut: University Foundation for Studies, Publishing and Distribution, 2001; KAPUCU, Naim; ÖZERDEM, Alpaslan; SADIQ, Abdul-Akeem. *Managing Emergencies and crises: global perspectives*. US: Jones & Bartlett Learning, 2022.

² CLAEYS, An-Sofie; COOMBS, W Timothy. Organizational crisis communication: suboptimal crisis response selection decisions and behavioral economics. *Communication Theory*, v. 30, n. 3, p. 290-309, 2020; PEDERSEN, Carsten; RITTER, Thomas; DI BENEDETTO, C. Anthony. Managing through a crisis: managerial implications for business-to-business firms. *Industrial Marketing Management*, v. 88, p. 314-322, 2020; SUTHERLAND, Todd. *The management of the effects of a hurricane: a study of higher education crisis management processes as viewed through a performance management system*. Dissertation (Doctoral) – Texas A & M University, United States; SULEIMANY, Mahdi; MOKHTARZADEH, Safoora; SHARIFI, Ayyoob. Community resilience to pandemics: an assessment framework. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 80, p. 1-14, 2022.

³ AL-DABBAGH, Zeyad. The role of decision-maker in crisis management: a qualitative study using grounded theory: COVID-19 pandemic crisis as a model). *Journal of Public Affairs*, v. 20, n. 4, p. 1-11, 2020; AL-HARIRI, Mohammed. *Crisis management: economic, financial and administrative problems*. Amman: Dar Al Bidaya publishers and distributors, 2010; ÇAPAR, Selim; KOCA, Mehmet. Provincial administration in crisis and emergency management in Turkey. *Journal of Human Sciences*, v. 19, n. 2, p. 150-161, 2022; ABU SALOUT, Wael. *The role of intellectual capital in health crisis management at ministry of health in the Gaza Strip*. 2021. Thesis (Master’s) – Academy of Management and policy for Graduate Studies & Al-Aqsa University, Gaza, Palestine, 2021; AL THANI, Fahid; OBEIDAT, Abdallah. The impact of strategic leadership on crisis management. *International Journal of Asian Social Science*, v. 10, n. 6, p. 307-326, 2020.

gement without the availability of information. Hence, the funds allocated by an organization to undertake a sophisticated information system enable it to know the obstacles that it may face. The accounting information system (AIS) expresses a set of interrelated elements that collect, sort, classify, operate, analyse, save the data, and transform it into information. The extracted information related to the financial aspects of the institution's activity should be retrievable at the time of need. Generally, AIS should provide the decision-makers with accurate information at the right time, in the proper form, quantity, and type⁴.

In light of the risks of crises and disasters faced by an organization, AIS requires adequate management at its various stages. Operational efficiency should be raised to face financial crises. Rapid changes in economic, political, and social life threaten the sustainability of an organization and contribute to the different types of crises faced by contemporary organizations. An organization's reputation is at stake if it cannot deal with crises, including financial crises. Consequently, effective financial crisis management at all stages, whether before, during, or after the occurrence, is critical⁵.

Local authorities (LAs) have a central place in the public lives of citizens in any country. Their main responsibility is to serve the community and citizens in various areas of life, raise the standard of living, and provide a decent life through developing services, the economy, and social and cultural aspects. In addition, the LAs also provide a clean and beautiful environment, arrange public affairs in various areas of organizational life, rehabilitate cultural values, build bright modern cities, and keep pace with scientific development in all fields. During crises, the local authorities play significant roles in assisting the government in managing crises. According to the Disaster Management Guidelines for Local Authorities issued by the Centre for Natural Disaster Management in South Africa, the local government is at the forefront when dealing with disasters. When the disaster is not so great, it shall be the sole governmental body to manage it as and when required⁶.

⁴ DAGILIENE, Lina; ŠUTIENE, Kristina. Corporate sustainability accounting information systems: a contingency-based approach. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, v. 10, n. 2, p. 260-289, 2019; ALI, Makid; AHLAM, Khalifa. The role of financial management in facing crises in the economic institution "case study". *Algerian Journal of Economics and Finance*, v. 3, n. 1, p. 7-32, 2016; DALLOUL, Mahmoud H.; IBRAHIM, Zuraeda B.; URUS, Sharina. T. The Association between the Success of Information Systems and Crises Management (A Theoretical View and Proposed Framework). *International Journal of Asian Social Science*, v. 12, n. 1, p. 55-68, 2022; ELSHARIF, Tarek. The Elements of Accounting Information Systems and the Impact of Their Use on the Relevance of Financial Information in Wahda Bank—Benghazi, Libya. *Open Journal of Business and Management*, v. 7, n. 3, p. 1429-1450, 2019; VAHEDI, Majid; ARVAND, Hamid. The Role of Information Systems in Decision-making and Public Policy Making. *Journal of Management and Accounting Studies*, v. 8, n. 2, p. 11-14, 2020; DALLOUL, Mahmoud H. The Extent of IT Infrastructure Development and Its Relationship to Accounting Information Systems Efficiency in Palestinian Governmental Higher Education Institutions in the Gaza Strip: an Applied Study. *Finance and Business Economics Review (JFBE)*, v. 3, n. 3, p. 101-128, 2019; ALO, Udochukwu, NWOBU, Obiamaka; ADEGBOYE, Alex. Government Integrated Financial Management Information System And Sustainable Public Procurement in Nigeria. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 331-347, 2021.

⁵ MUBARAK, Ramah. *Crises Management Challenges and Effects on Economical Sustainable Development in Media Organizations (Al-Aqsa Media Network) 'Case Study'*. Ano. (Master's Thesis), The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine, ano.; ZWYALIF, Inaam. Success of Accounting Information Systems and Their Impact on the Stages of Crises Management. *Dirasat, administrative sciences*, v. 42, n. 1, p. 247-266, 2015; CHAHED, Abdul Hakim; ZERGOUNE, Mohamed. Effectiveness of information systems in crisis management. *The Journal of Economic and Financial Studies*, v. 10, n. 3, p. 145-151, 2017; RADWAN, Reda. *Requirements of Strategic Vigilance and its Relation with Crisis is Management (Applied Study on Intermediate Community Colleges in Southern Governorates of Palestine)*. Ano. (Master's Thesis), The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine.

⁶ BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Ano. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine. CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The coronavirus crisis—crisis communication, meaning-making, and reputation management. *International Public Management Journal*, v. 23, n. 5, p. 713-729, 2020; MAVHURA, Emmanuel. Learning from the tropical cyclones that ravaged Zimbabwe: policy implications for effective disaster preparedness. *Nat Hazards*, v. 104, p. 2261-2275, 2020; AL-BUHAISI, Essam. Evaluating the reality of accounting information system in the Gaza Strip municipalities: a field study. *Journal of the Islamic University of Economic and Administrative Studies*, v. 21, n. 1, p. 79-98, 2013; STEFANOVA, Milena. Methodology for assessing the activities of local authorities to protect the public interest. *Public policy.bg*, v. 10, n. 4, p. 3-19, 2019; BESHIL, Taye; KAUR, Ranvinderjit. Public trust in local government: explaining the role of good governance practices. *Public Organization Review*, v. 20, p. 337-350, 2020; AWAD, Rami. *Obstacles of geographic information system implementation in Gaza Strip Municipalities-Palestine*. 2010. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine, 2010; AMYULIANTHY, Rafriani et al. Examining the moderating role of performance measurement system on relationship between audit results and performance of Indonesian local authorities. *Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, v. 27, n. 1, p.

In Palestine, the LAs are crucial institutions that operate in times of crisis. These LAs have done their best over the years. However, looking from the point of view of the AIS's success, it would be interesting to investigate issues related to accounting information systems in the LAs. Also, highlight and take a closer look at the financial crisis of the LAs in the southern Palestinian governorates (Gaza Strip). This area is interesting for further investigation due to the recent occurrence of various crises, especially the recurring financial crises.

2 Local Government and Palestinian Local Authorities (LAs)

The central government was originally in charge of all state affairs, but its role was limited. The role included traditional tasks such as defines, security, administration of justice, and foreign policy management. When the scope of the state's business expanded, it became responsible for most social and economic services. It had to relinquish many of its central powers that could be done locally due to the multiplicity of state functions and the diversity of its internal problems. In addition, the multiplicity of the requirements of the modern era increased the conviction of the need to search for other mechanisms to reduce the burden of the central administration and enable it to carry out national actions. Thus, the administrative job in the state was distributed between the central government and the local authorities⁷. Moreover, the urban and human expansion that occurs in life and the conflict of interests between members of society require an authoritative body or administration to coordinate the various actions and organize daily life matters as much as possible for the people. The authority would decrease the number of conflicts between members of society as it works to end the randomness in administrative work. Nevertheless, the matter has not been confined to that due to the development of the state itself. Instead, these authorities have been doing everything that would increase the welfare and well-being of society, and their responsibility has become a social activity based on the public interest. Man knew from ancient times how to manage his affairs, but with the expansion of activity, assembly, and settlement in different groups, it was necessary to have an authority capable of managing these gatherings. Hence, the idea of the municipality or local administration emerged⁸.

The concept of local administration is considered one of the forms of governance that human societies have known since their inception. They need to establish order among their members, maintain security, defend themselves from external aggressions, and meet their basic needs for food and drink. However, this system did not take its legal and regular form until after the establishment of the modern state. The forms of government then evolved with the development of the societies, from tribe to village to city. When the burdens of the modern state increase for the citizens, transferring or delegating some of these burdens to local units is inevitable. The local administration was taking its systems through the stages of tribal forma-

2040-2058, 2021; RADDAD, Samer; SALLEH, Abdul Ghani; SAMAT, Narimah. Determinants of agriculture land use change in Palestinian urban environment: urban planners at local governments perspective. *American-Eurasian Journal of Sustainable Agriculture*, v. 4, n. 1, p. 30-38, 2010.

⁷ AL-ARQAN, Abdul Raouf. *Limits of administrative guardianship over the work of palestinian local authorities: a comparative analytical study with islamic jurisprudence*. 2022. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2022; GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004; AL-ATRASH, Muhammad. *The impact of diversity management of organizational dimensions of human resources on the organizations performance: a case study of the municipalities of the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; AMARAL, José do. Municipal Legislative Process. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 5, n. 3, p. 29-40, 2015.

⁸ SABBAAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AL-AKHRAS, Abdul Halim. *Re-engineering administrative processes and their role in improving the quality of services in the municipalities of Gaza governorates*. 2017. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2017.

tions, regional governments, empires, feudal systems, and finally, the modern state system⁹. The study of local administration was primarily a branch of public law studies but has become a stand-alone science, as public officers and politicians began to take an interest in this scientific field at the end of the nineteenth century¹⁰.

Local administration means that the central government delegates part of its administrative powers to the local authorities in the different geographical regions of the state. It is considered a method of administrative decentralization, as it is an administrative organization that is subject to the directives and instructions issued by the central government institutions and is, therefore, part of the general organization of the state¹¹. It was also defined as a system that handles the tasks assigned to it by the central government and the laws regulating it¹². In other words, the local administration system is no more than a part of the state's administrative apparatus. Local administration has also been defined as a method of administrative organization that is intended to distribute the administrative position between the central authority in the state and the specialized administrative bodies on a regional basis to carry out what is entrusted to it under the supervision of the relevant authority¹³. In addition, ¹⁴mentioned local administration as part of the political system of the state, an administrative method that is applied in a specific geographical area. The central government gives it the power to carry out its functions, and it specializes in managing population affairs and supervising local facilities and projects. Moreover, it is supervised by the central government through its representative or constitutional reference. An elected or appointed local body or a combination of both oversees the powers conferred by its system on controlling public facilities and providing services to the population¹⁵.

In Palestine, the Palestinian Local Authorities Law No. 1 of 1997 and the Palestinian Local Council Elections Law No. 10 of 2005 and its amendments defined local authority as an independent local institution that is linked to a geographical region and administrative domain, has an independent financial position, and is under the direct supervision of the Ministry of Local Government¹⁶. Therefore, the local adminis-

⁹ AL-MAGHARI, Mohamed. *The role of administrative control in achieving of total quality in the palestinian local authorities in the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; AL-ARQAN, Abdul Raouf. *Limits of administrative guardianship over the work of palestinian local authorities: a comparative analytical study with islamic jurisprudence*. 2022. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2022; GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004; AL-ATRASH, Muhammad. *The impact of diversity management of organizational dimensions of human resources on the organizations performance: a case study of the municipalities of the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020.

¹⁰ GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004.

¹¹ AL-ZAHAR, Asma. *Total quality management as a strategy to develop job performance: applied study on the major municipalities*. 2020. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2020; GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004; ABU FREYA, Ziyad. *Factors Affecting the Development Projects in Gaza Strip Municipalities (case study Beit Lahiya municipality)*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008.

¹² MANSOUR, Hala. *Factors affecting the productivity of Gaza large municipalities workers*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

¹³ HEGAZY, Khaled. *The limits of the authority of local authorities to impose fees and means of control in the palestinian legislation: analytical study compared of provisions Islamic Sharia*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; MANSOUR, Hala. *Factors affecting the productivity of Gaza large municipalities workers*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AWAD, Rami. *Obstacles of geographic information system implementation in Gaza Strip Municipalities-Palestine*. 2010. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine, 2010.

¹⁴ GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004.

¹⁵ AL-AGHA, Haya. *Assessment of awareness and partnership level between the municipalities and private sector to achieve local economic development: case study: Khan Younis Municipality*. 2021. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2021; AL-ARQAN, Abdul Raouf. *Limits of administrative guardianship over the work of palestinian local authorities: a comparative analytical study with islamic jurisprudence*. 2022. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2022.

¹⁶ THE PALESTINIAN local council elections law no. (10) of 2005 and its amendments. *Palestinian Official Gazette*, n. 128, p. 1-45, 2017; LAW n. (1) Of 1997, Concerning Palestinian Local Authorities. *Palestinian Official Gazette*, n. 20, p. 5-34, 1997; SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Ano. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AWAD, Rami. *Obstacles of geographic information system implementation in Gaza Strip Municipalities-*

trations represent organizational, administrative, and financial bodies that have a degree of independence determined by the central government. They enjoy a legal personality and the powers that flow from it. They are represented by elected or independent counsels from the local community to manage their local interests under the supervision and control of the central government¹⁷. Thus, the local administrations differ from the branches of the ministries located in the country's regions, which remain an extension of these ministries and do not have organizational, administrative, or financial independence. However, since the central government delegated its power, the local authorities have administrative powers only in their regions, while the central government reserves the right to make major decisions and draw policy. The central government determines the duties of the local administrations and the powers that they exercise. It can withdraw or amend these powers in the same way it grants them. In addition, through one of its central ministries, the central government supervises the local administrations, where it appoints an employee for this purpose. The employee supervises the region and implements central government policy. He is assisted by several employees who follow a set schedule¹⁸. Municipalities are a subset of the local administration that forms the strategic building unit for public policies. They crystallize these policies and lay the foundations for their implementation. They represent the strong relationship between the central government and local government in the various localities. They also crystallize the needs of the population and define their priorities based on development principles and rules without neglecting the urgent needs that may arise from time to time¹⁹. Municipalities are considered legal persons with financial independence whose functions and powers are defined in accordance with the provisions of the law. Thus, municipalities can sue according to this capacity, file cases in their name, or appoint representatives on their behalf for judicial procedures. A municipality is managed by a council whose number of members is determined according to a system issued by the Minister and approved by the Council of Ministers. Its president and members are elected freely and directly according to the provisions of the election law. As such, the municipalities fall under the framework of non-profit organizations²⁰. Also, in the following, this section deals with the history, objectives, tasks and duties, characteristics, obstacles, law and control of the Palestinian local authorities²¹.

Palestine. 2010. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine, 2010.

¹⁷ AL-ATRASH, Muhammad. *The impact of diversity management of organizational dimensions of human resources on the organizations performance: a case study of the municipalities of the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; SHURAB, Basem. *Evaluating the effect of incentives system on employees performance level in the large municipalities of Gaza Strip*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine. HEGAZY, Khaled. *The limits of the authority of local authorities to impose fees and means of control in the palestinian legislation: analytical study compared of provisions Islamic Sharia*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, ano.

¹⁸ ZUBDA, Khaled. Administrative and financial situation of the local bodies: A survey study in the province of Tulkarem. *Journal of Al-Aqsa University: series of human sciences*, v. 18, n. 1, p. 277-318, 2014; GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004; HEGAZY, Khaled. *The limits of the authority of local authorities to impose fees and means of control in the palestinian legislation: analytical study compared of provisions Islamic Sharia*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020.

¹⁹ AL-AKHRAS, Abdul Halim. *Re-engineering administrative processes and their role in improving the quality of services in the municipalities of Gaza governorates*. 2017. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2017; AL-ASSAR, Mohammed. *The municipalities and local sustainable development in Gaza Strip, reality and impediments*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; TAMOUS, Iman. *The relationship between administrative empowerment and organizational commitment in the major local governments in Gaza Strip*. 2015. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2015.

²⁰ SABBAAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SALEM, Iyad. *The reality of internal auditing in the municipalities of the Gaza Strip: an analytical field study*. 2012. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2012; MANSOUR, Hala. *Factors affecting the productivity of Gaza large municipalities workers*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AWAD, Rami. *Obstacles of geographic information system implementation in Gaza Strip Municipalities-Palestine*. 2010. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine, 2010; SHURAB, Basem. *Evaluating the effect of incentives system on employees performance level in the large municipalities of Gaza Strip*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

²¹ DALLOUL, Mahmoud H.; IBRAHIM, Zuraeda B.; URUS, Sharina T. Palestine and palestinian local authorities: an overview.

2.1 History of Palestinian LAS

The municipal sector is considered one of the important sectors in Palestine, especially in the Gaza Strip. The municipalities are not isolated from the difficult conditions that the Palestinian people are exposed to. They are linked to the political situation throughout the ages, where the foreign ruling authorities worked to make the local authorities and municipalities the basic units for political colonialism and occupation to serve their goals. For this reason, the occupation forces linked local bodies to their central administration during the past decades so that they can dictate their decisions and monitor their performance in a way that serves and achieves their goals. Municipalities in Palestine have gone through different historical periods, where the local government in Palestine went through the period of Ottoman rule, British colonialism, Jordanian rule in the West Bank and Egyptian administration in the Gaza Strip, Israeli occupation, and the Palestinian National Authority. The following is a review of the history of municipalities in Palestine²².

In the late eighteenth century AD, the Ottoman Empire began to suffer from flabby and weak administration. This situation required the introduction of structural reforms in the various systems. The most prominent of which was the development of administrative systems through reforms in the central authority and the formation of municipalities to act on behalf of the central authority in the management of civic affairs. At the beginning of the British occupation, the High Commissioner issued a decree for municipal elections in 1926 AD. The first municipal elections were held in Palestine in 1927 AD. However, the administrative situation remained the same until 1934 AD. When the municipalities' law to regulate the municipalities' work in the country was issued, elections were held for twenty municipal councils in that year. However, there was no change in the status of the municipalities until 1948 AD, when Jordan took over the affairs of the West Bank and other municipal laws were issued. In the Gaza Strip, which was taken over by Egypt, the British mandated laws continued to be applied. There were only two municipalities in the Gaza Strip: the Gaza and the Khan Yunis. These municipalities remained even after Israel occupied the Gaza Strip in 1967. Another two municipalities (Deir Al-Balah and Rafah) were established in the Gaza Strip in 1974. During the period of the Israeli occupation of the rest of Palestine in 1967, the West Bank and the Gaza

YMER, v. 22, n. 3, p. 754-778, 2023.

²² ABU HARB, Ahmed. *Factors affecting the quality of monitoring and evaluation information in the municipalities of the Gaza Strip municipalities: a case study of khanyounis governorate municipalities*. 2018. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2018; BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AWAD, Rami. *Obstacles of geographic information system implementation in Gaza Strip Municipalities-Palestine*. 2010. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine, 2010; SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; ABU RAHMA, Mohammed. *The availability of the components of applying the activity-based budgeting system (ABB) in the municipalities of the Gaza Strip*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008; SHALLAH, Fouad. *The extent to which the zero-based budget can be applied in the municipalities of the Gaza Strip: an applied study on the Gaza municipality*. 2009. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2009; MANSOUR, Hala. *Factors affecting the productivity of Gaza large municipalities workers*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SABBAAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AL-AKHRAS, Abdul Halim. *Re-engineering administrative processes and their role in improving the quality of services in the municipalities of Gaza governorates*. 2017. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2017; ABU FREYA, Ziyad. *Factors Affecting the Development Projects in Gaza Strip Municipalities (case study Beit Labiya municipality)*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008; TAMOUS, Iman. *The relationship between administrative empowerment and organizational commitment in the major local governments in Gaza Strip*. 2015. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2015; HEGAZY, Khaled. *The limits of the authority of local authorities to impose fees and means of control in the palestinian legislation: analytical study compared of provisions Islamic Sharia*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; SALEM, Iyad. *The reality of internal auditing in the municipalities of the Gaza Strip: an analytical field study*. 2012. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2012; PALESTINIAN CENTRAL BUREAU OF STATISTICS; MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *Local Communities Survey, 2015: Main Findings*. Ramallah, Palestine: PCBS, 2015; SHAAT, Ahmed. *The impact of the determinants of foreign funding policy on the volume of funding for the municipalities operating in the Gaza Strip: field study: Gaza Municipality, Khan Younis and Rafah*. 2019. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2019; QAWASMEH, Feras, SINGARAVELLOO, Kuppusamy; ARIFFIN, Raja. *Palestinian local government: issues of legal and institutional frameworks. Voprosy Gosudarstvennogo I Munitsipalnogo Upravleniya-Public Administration Issues*, n. 6, p. 146-171, 2021.

Strip came under Israel's control. The laws on the municipalities were formally retained from what they were before the occupation. However, in practice, the Israeli occupation authorities have made amendments to suit their interests and goals by issuing many military orders to determine the work of the municipalities. In addition, it transferred many powers of the central authority related to municipalities to the internal officers of the military government to tighten control over the work of the municipalities and limit their independence and development.

Among the most important orders related to the organization of the local authorities is Order No.194, issued by the military commander of the West Bank in 1967. According to the Order, the powers that the 1955 Municipal Administration Law conferred on the governor and the Minister of Interior were transferred to the official appointed by the Israeli commander for the West Bank region. Since then, these powers have been given to the head of the Israeli administration and services department, who relied on the internal officer specializing in municipal affairs. The internal officer, an Israeli with a military rank, has become the dominant official of the Palestinian local authority bodies. Thus, the Palestinian local authorities lost complete independence in the service and executive powers granted to them under the previous occupation laws, causing the local authorities to reach their worst state. In 1968, Military Order No.197 was issued authorizing the military authority to monitor the Palestinian local authorities' annual and monthly budgets to prevent them from spending any money. Thus, the military order specified the structure of the local authorities in the West Bank and Gaza Strip, denying them even the provision of simple services despite the population increase in these areas. In 1972, municipal elections were held in the West Bank. Behind these elections, the Israeli occupation was aiming to bring pro-Israel heads and municipal councillors who can be dealt with as an alternative to the Palestine Liberation Organization. However, the result of the election was the opposite. Candidates loyal to the national line resisted and rejected the occupation procedures and dictates. In 1980, the occupation authorities decided to cancel the municipal elections. This decision, implemented in 1982, created the so-called civil administration of the occupation authorities. The municipal leaders were expelled and dismissed, and many municipal councils were replaced by specific municipal committees, some of which were headed and run by Israeli officers. In 1987, the popular Palestinian uprising erupted, worsening the economic and social conditions of the country. The role of the municipalities and municipal committees appointed by the occupation increased, and the municipalities became completely paralyzed, which brought the role of municipalities and local bodies to the worst condition.

The situation remained until the Palestinian Authority came into power in 1994. New municipalities were created in the Gaza Strip, supervised by the Palestinian Ministry of Local Government. Currently, their number has reached 25 municipalities distributed by governorates. Since taking over control in 1994, the Palestinian Authority has found itself facing a heavy legacy of regulations, laws, and military orders, including those related to local authorities. That explains the first decision of the President of the Palestinian National Authority at that time, the late President Yasser Arafat, to declare the implementation of Law No.1 of 1994. This declaration meant the continuation of the laws, regulations, and orders that were in effect before June 1967. After the formation of the Legislative Council, these laws and other laws issued since 1994 were unified. Among these laws were the Local Authorities Law No.1 of 1997 and the local elections law issued in 1996. This period witnessed a major and rapid shift towards modern local government systems and the subsequent establishment of new local bodies. Seventy-eight (78) new municipalities were created. In the era of the Palestinian National Authority, the local government sector witnessed a significant quantitative increase, where the number of municipalities increased four times to 108, and there were 334 village councils. The local government sector is the second largest after the government sector. The Palestinian Authority did not hold local elections from 1994 until the beginning of 2005. It simply continued the policy of appointment to the local bodies during that period. In 2005, legislative and local elections were held in all parts of the country. In 2006, the Palestinian political division occurred, which disrupted the legislative and municipal elections until 2012. Elections for local authorities were held in the West Bank in October 2012, with the latest elections in May 2017. No elections were held in the Gaza Strip. The legislative and local

elections have remained stalled until now. In general, the Palestinian local authorities have witnessed a great development compared to previous periods. However, political and economic obstacles, closure of crossings, lack of geographical communication, and repeated attacks by the Israeli occupation represent the real obstacles to the development of municipalities and impede the development and improvement of services and performance of the Palestinian local authorities. The total number of local authorities in the Palestinian territories is 407, including municipal councils, local councils, village councils, project committees, and camp managers. Most of them (374 local authorities) are in the West Bank, with 33 local authorities in the Gaza Strip, of which 25 are municipalities and the rest are camps.

The Israeli occupation of Palestinian territories, particularly the West Bank, East Jerusalem, and the Gaza Strip, has been a contentious and complex issue for decades. The perception of harmful control arises from a combination of historical, political, economic, and humanitarian factors. It's important to note that opinions on this matter can vary widely, but here are some key reasons why many consider the Israeli occupation to exert harmful control over the Palestinian territories:

- **Loss of Sovereignty and Autonomy:** The Palestinian territories are under Israeli military and administrative control, severely limiting the Palestinian Authority's ability to govern independently. This lack of sovereignty and self-determination undermines the Palestinian people's right to determine their own political future.
- **Settlements and Land Confiscation:** Israel has established settlements in the West Bank, which are considered illegal under international law. These settlements lead to the displacement of Palestinians and the confiscation of their land, making it difficult for Palestinians to expand their communities and sustain their livelihoods.
- **Movement Restrictions:** Palestinians face numerous restrictions on their movement within the occupied territories due to checkpoints, roadblocks, and a separation barrier. This hampers their access to work, education, healthcare, and family members in neighbouring areas.
- **Human Rights Abuses:** There have been reports of human rights abuses, including excessive use of force by the Israeli military, arbitrary arrests, detentions without trial, and reports of torture. These actions contribute to a sense of insecurity and fear among Palestinian residents.
- **Economic Strain:** The occupation has hindered economic development in the Palestinian territories. Movement restrictions, trade barriers, and limited access to resources have led to high unemployment rates and poverty levels, making it difficult for Palestinians to build stable lives.
- **Limited Access to Resources:** Palestinians often face difficulties accessing basic resources like water, electricity, and medical services due to the infrastructure and resource disparities between Israeli settlements and Palestinian communities.
- **Gaza Blockade:** While Israel withdrew its settlements from Gaza in 2005, it continues to maintain a blockade on the territory. This has led to severe economic deprivation, lack of access to essential goods, and a humanitarian crisis.

- Violence and Insecurity: The ongoing Israeli occupation have led to cycles of violence, which have resulted in loss of life and property. The lack of a lasting resolution perpetuates this cycle of violence and deepens mistrust.
- Legal and International Concerns: Numerous international bodies, including the United Nations, have raised concerns about the Israeli occupation and its impact on the human rights and well-being of the Palestinian people. Resolutions, statements, and reports from these bodies highlight the problematic nature of the occupation.

2.2 The objectives of LAs

Municipalities are recognised as a local administration that takes care of life and development affairs that directly affect the lives of the residents and strengthen cooperation between governmental and popular efforts in providing services and benefits for people. This function is considered one of the most important foundations for the existence of local administration or municipalities. According to the reasons for the establishment of local administrations, the objectives are as follows²³:

- **Political Objective**

The political goal is set based on local administrations being established and formed on the basis of elections, which achieve the following goals:

- a) Achieving administration democracy. This achievement can be verified in the local administration legislations in several countries where local administration is considered the ideal school for democracy. This idea arose because citizens were involved in the management of their local units and trained on the origins of political work and self-governance.
- b) Supporting national unity and achieving national integration. The central governments could eliminate any independent trends or tendencies of the regions, cities, and other local administration units through the elections of local administrators.
- c) Strengthening the state's political, economic, and social structure. The local administration aims to achieve this by distributing the competencies instead of focusing them on the capital. The distribution would show its effect when the states are exposed to domestic or foreign crises and difficulties.
- d) Shielding against political crises. The municipal system is a bulwark shield against the political crises that the country is going through, such as wars, revolutions, and coups. Because the central

²³ AL-ATRASH, Muhammad. *The impact of diversity management of organizational dimensions of human resources on the organizations performance: a case study of the municipalities of the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; SABBAAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AL-AKHRAS, Abdul Halim. *Re-engineering administrative processes and their role in improving the quality of services in the municipalities of Gaza governorates*. 2017. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2017; SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SHURAB, Basem. *Evaluating the effect of incentives system on employees performance level in the large municipalities of Gaza Strip*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; ABU FREYA, Ziyad. *Factors Affecting the Development Projects in Gaza Strip Municipalities (case study Beit Lahya municipality)*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008; KUHAIL, Muhammad. *The extent of accounting education compatibility with the requirements of the labor market field study: municipalities of the Gaza Strip*. 2019. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2019; AL-SAWAFIRI, Mohamed. *The impact of applying electronic management (e-management) on the organizational development from the perspective of the municipality of Gaza employees*. 2020. Thesis (Master's) – Al-Aqsa University-Gaza, Palestine, 2020; DAMAYRA, Fathiya; KHATIB, Tamer. Assessment of innovation policy standards' impact on local development of renewable energy in Palestinian local government units. *Renewable Energy*, v. 187, p. 177-192, 2022; ISSA, Amjad; ABU-EISHEH, Sameer. Evaluation of implementation of municipal roads' maintenance plans in Palestine: a pilot case study. *International Journal of Pavement Research and Technology*, v. 10, n. 5, p. 454-463, 2017.

system is disrupted in such cases, the administration is disturbed, activity stops, and chaos reigns, even though the local administration continues to provide its services.

- **Administrative and Economic Objectives**

a) Achieving administrative efficiency and eliminating bureaucracy. The local administration provides citizen satisfaction, where it works under the supervision of the people through local councils that determine services and supervise their management. The effectiveness and efficiency of the local administration are combined with the efficiency of services management and the functions they perform.

b) Promoting popular efforts. In addition to the government's efforts to work together in the various activities aimed at developing the local community, the LAs take into account the different places, the difference in the population, and thus the different needs. The involvement of the population in the management of the local unit increases the sense of responsibility, which achieves cooperation, the accomplishment of projects, and the required goals. The transition of responsibility to local administration reduces the levels and channels of decision-making.

c) Avoiding standardization of performance at the state level. This standardization is considered a defect of the central administration due to the differences in the local environment. Therefore, the LAs should have the flexibility to change performance patterns from one local unit to another according to the nature of the unit, its size, and the needs of its people.

d) Bringing the consumers closer to the products in relation to local services.

e) Saving expenses, time, speed of completion in providing services, the accuracy of their implementation, and the integrity of their procedures.

f) Providing local sources, thus reducing the burden on the central state treasury.

g) Stimulating the national economy and creating local economic activity.

h) Carrying out economic projects launched from the reality of local communities and working to develop the exploitation of the available natural resources. Thus, LAs work to develop and advance local communities and consolidate the concept of local development.

- **Social Objectives**

a) Linking the central building to the grassroots base.

b) Achieving social justice. Social justice can be achieved through sharing power with the government and returning local fees and taxes to local utilities. Thus, the local communities would obtain a direct benefit from these collected funds.

c) Unifying the community. The elected municipality is like the mind of the body. It organizes the movement of unity, manages activities, realizes the desired interests, and links the base to the summit.

d) Launching a spirit of competition between the different local units, arrogating individual concerns, and intensifying efforts to make the various local projects successful.

e) Responding to the natural instinct. Local administrations respond to the natural instinct because human history confirms that small groups are ahead of their social life from the state, and have been managing themselves.

f) Reducing pressure on the government with regard to local affairs.

g) Deepening confidence in human beings and human values through the freedom of the individual and respect for his dignity.

- h) Reducing the effects of the isolation imposed by modern civilization on individuals after expanding the scope of modern organizations.

2.3 Functions and Duties of LAs

Today, municipalities conduct many activities of great importance. Thus, they have a great role in public life because they coordinate and organize the work among the public within the cities, which elevates society's welfare. ²⁴Referred to general principles for distributing the tasks and competencies of the local administration. The tasks mainly relied on the municipalities to provide their services in several aspects, including basic services and services involving the social nature of development and cultural development. The following is a description of those aspects²⁵.

The basic services provided by the municipalities appear in the form of specific projects, such as rebuilding and constructing infrastructure projects, building and paving roads, carrying out projects for treatment and recycling of solid waste, organizing parking lots and markets, supervising slaughterhouses and butcher shops, ensuring people's health and safety, licensing and organizing crafts and industries. In addition, municipalities implement housing projects to provide a healthy and social climate acceptable to groups of the population, especially those with limited incomes. They also establish industrial zones and provide the necessary services to these zones to encourage investors and increase economic activity in the region. As such, they help find job opportunities for the population and reduce migration to cities. As for the social services and the local developmental nature, they are represented in improving the services provided to the public, building service complexes, building schools, establishing public parks and gardens and caring for them, and reviving traditional industries that almost disappeared in the local areas. Creating public libraries, establishing multi-purpose educational cultural centres, and revitalizing tourism with the aim of reviving its regions are also part of the municipality's social services. Other services provided by the municipalities include:

- a) Helping popular participation, within limits permitted by the state, in planning, managing, and implementing projects and services. This municipality service leads to the creation of a type of satisfaction and responsibility, especially since the residents of each region have different opinions on the type of projects and services implemented and provided to them.
- b) Providing the opportunity for the different nationalities and ethnicities in the state to manage their affairs themselves within the general policy of the state, thus alleviating the tensions in the state.

²⁴ GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004.

²⁵ KUHAIL, Muhammad. *The extent of accounting education compatibility with the requirements of the labor market field study: municipalities of the Gaza Strip*. 2019. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2019; TAMOUS, Iman. *The relationship between administrative empowerment and organizational commitment in the major local governments in Gaza Strip*. 2015. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2015; AL-ASSAR, Mohammed. *The municipalities and local sustainable development in Gaza Strip, reality and impediments*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AL-AKHRAS, Abdul Halim. *Re-engineering administrative processes and their role in improving the quality of services in the municipalities of Gaza governorates*. 2017. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2017; AL-MAGHARI, Mohamed. *The role of administrative control in achieving of total quality in the palestinian local authorities in the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; AL-NAJJAR, Muhammad. *Impediments of performance appraisal implementation of employees in the local authorities in Gaza Strip governorates*. 2013. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2013; PREARO, Leandro; MARACCINI, Maria; ROMEIRO, Maria. Factors affecting the index human development of municipalities of the state of Sao Paulo. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 5, n. 1, p. 133-155, 2015; NAKISBAEV, Dmitriy; DUGALICH, Natalia. Introduction of digital platforms to State and Municipal administration: opportunities for regulation and transformation of social services for the population. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 12, n. 3, 132-143, 2022.

- c) Providing basic information to the central government and assisting it in the national development planning, especially as this information will be closer to reality than the information obtained by the central government agencies. The municipalities also assist in training the citizens on the affairs of governance and administration of their regions. This assistance enables the central government to find trained cadres to work and participate at the national level in the future.
- d) Expediting decision-making by workers in local areas instead of returning to the central government, which saves time and effort. This service leads to faster and more efficient completion of business and projects.
- e) Finding solutions to local problems characterized by realism and creativity.
- f) Enabling the central government to devote itself to issues of general concern to the state and to policies and decisions of a national character, rather than wasting time and effort on issues that can be solved at the local level.

The municipalities have an active role in serving the citizen because they provide many services to their community. Similarly, the Gaza Strip municipalities provide many and varied services related to many fields, including economic field, service, health, environmental, and social. Article No.15 of the Local Authorities Law of 1997 defined the tasks of the various local authorities. Under this article, the functions and powers of the municipality are characterized as works of a general nature or a public benefit. Those services can be clarified as follows²⁶:

- a) Planning the town and the streets. Planning the town and streets includes opening streets, cancelling and amending the streets, setting their width and integrity, paving the streets, establishing their sidewalks, maintaining, cleaning, lighting, and naming or numbering the streets. In addition, the municipalities should beautify and number their buildings, plant trees and other plants, prevent the plants from overtaking the buildings.
- b) Issuing building permits and monitoring construction projects. This service allows the municipalities to determine the location of the buildings, demolish and repair existing buildings or change their shapes, install electric elevators and create shelters. It also allows the municipalities to issue licenses for conducting these works. The municipalities can determine the ratio of the building area to the area of the land it is intended to be built on and ensure that health conditions are satisfied

²⁶ LAW n. (1) Of 1997, Concerning Palestinian Local Authorities. *Palestinian Official Gazette*, n. 20, p. 5-34, 1997; AL-AKHRAS, Abdul Halim. *Re-engineering administrative processes and their role in improving the quality of services in the municipalities of Gaza governorates*. 2017. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2017; SALIM, Farid. *The effect of applying the cash basis on the significance of accounting information for decision makers in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SABBAAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; HEGAZY, Khaled. *The limits of the authority of local authorities to impose fees and means of control in the Palestinian legislation: analytical study compared of provisions Islamic Sharia*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; AL-ARQAN, Abdul Raouf. *Limits of administrative guardianship over the work of Palestinian local authorities: a comparative analytical study with Islamic jurisprudence*. 2022. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2022; SHEHADE, Ahmed. *The impact of applying Occupational Health and Safety Assessment Series OHSAS 18001 on the Organizational Citizenship Behavior: a field study on the major municipalities in Gaza Strip*. 2019. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2019; VANIN, Fábio. *The environmentally sustainable city: the liability of local governments in the formulation and implementation of public policy planning urban takeover*. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 95-114, 2012; ARADEH, Osama; VAN BELLE, Jean-Paul; BUDREE, Adheesh. *ICT-Based participation in support of Palestinian refugees' sustainable livelihoods: a local authority perspective*. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL IMPLICATIONS OF COMPUTERS IN DEVELOPING COUNTRIES, 16., 2020, Manchester. *Proceedings [...]*. Manchester: [s. n.], 2020; RADDAD, Samer; SALLEH, Abdul Ghani; SAMAT, Narimah. *Determinants of agriculture land use change in Palestinian urban environment: urban planners at local governments perspective*. *American-Eurasian Journal of Sustainable Agriculture*, v. 4, n. 1, p. 30-38, 2010; DAMAYRA, Fathiya; KHATIB, Tamer. *Assessment of innovation policy standards' impact on local development of renewable energy in Palestinian local government units*. *Renewable Energy*, v. 187, p. 177-192, 2022.

according to whether the building is for housing, commercial, industrial, agricultural, or tourism purposes.

c) Establishing water distribution networks. These networks are necessary to supply the population with potable water for consumption or other uses. The municipalities set the specifications for the networks (e.g., meters and pipes), organize their distribution, determine their prices and subscribing fees, and prevent contamination of springs, canals, basins, and wells.

d) Providing the population with electricity and setting consumption prices and subscription fees, not exceeding the upper limit set by the Ministry.

e) Establishing sewage and water drainage networks and other related purification stations. The municipalities also establish, manage, and monitor public latrines.

f) Regulating and establishing public markets. This service includes designating the types of goods sold in the markets and prohibiting their sale outside the markets.

g) Organizing crafts and industries. The municipalities establish the industrial areas and assign special places for each type of craft and industry. They also monitor shops and businesses that are worrisome or harmful to public health.

h) Collecting, transporting, destroying, and organizing waste and waste products from streets, homes, and public shops.

i) Taking all necessary precautions and measures to preserve public health and prevent epidemics among people. The municipalities monitor dwellings and other premises to ensure that their wastes are discharged regularly. They also monitor public stores to ensure the hygiene of sanitary wares. They take measures to exterminate mosquitoes and other insects and control harmful pests and reptiles. In addition, the municipalities establish and organize slaughterhouses, examine animals and poultry intended for slaughter, monitor their slaughter and disposal of their remains, and designate sites to sell the products, taking precautions to prevent animal-related diseases. They also monitor the production and sale of bread, fish, fruits, vegetables, and other foodstuffs and take measures to prevent fraud and spoilage of the products. The municipalities also set the prices of these products to combat high costs in coordination with the relevant government agencies. Establishing ambulance centres, clinics, hospitals, and other health institutions and monitoring them in coordination with the relevant government agencies are also part of the responsibilities of the municipalities.

j) Organizing and monitoring public shops, such as restaurants, cafes, clubs, stadiums, acting houses, cinemas, and other public clubs. The municipalities set their opening and closing times and collection of fees from ticket sales.

k) Establishing, controlling, regulating, organizing, and monitoring public spaces, e.g., squares, gardens, parks, baths, swimming pools, ponds, lakes, and on the coast of the state under their jurisdiction.

l) Taking precautions against natural and other disasters. The municipalities need to take precautions to face the dangers of torrents, floods and other natural disasters, prevent fires, control fuel and burning materials, and provide relief for the afflicted.

m) Establishing and monitoring cultural and sports institutions, such as museums, public libraries, schools, and cultural, sports, social and music clubs in coordination with the relevant government agencies.

n) Establishing, designing, and organizing land and maritime means of transportation in cooperation with the Ministry of Transport and Communications. This service also includes organizing the parking areas for the transport vehicles within the boundaries of the local authority. Hence, the

municipalities monitor and control boats and ships operating in the waters of the local authority's area in coordination with the relevant government agencies. They also prepare the traffic plan and specify the traffic directions for all streets, whether inside the city or at its main entrances,

- o) Monitoring and organizing street vendors, porters, stairs, and parasols.
- p) Monitoring and imprinting weights and measures of goods sold wholesale in the public markets.
- q) Monitoring and organizing billboards and advertisements.
- r) Demolishing buildings that are feared to fall or are harmful or that cause harmful foul odours, after warning the owner, occupant, or the person responsible for them.
- s) Selling of road waste used for public projects or their exploitation.
- t) Preventing begging by constructing shelters for the needy and monitoring fundraising activities in public places.
- u) Establishing and abolishing cemeteries, setting their locations and specifications, transporting and burying the dead, organizing funerals, and preserving the sanctity of graves in coordination with the relevant government agencies.
- v) Monitoring and organizing hotels and public lodges.
- w) Monitoring animals used in transport and traction, organizing markets for the sale of animals and livestock, and prohibiting their sale outside these markets. The municipalities also monitor dogs, regulate their possession and licensing, prevent dangers to the citizens, and eliminate stray or obscene dogs.
- x) Adopting the annual budget and the final accounts and staffing table before it is sent to the Ministry for approval.
- y) Managing the Local Authority's funds and properties by erecting necessary buildings, renting and mortgaging them for a period not exceeding three years, and accepting gifts, bequests, and donations.
- z) Allowing the extension of communication networks in the streets of the municipality.

2.4 Obstacles and Characteristics of Palestinian LAs

The political, economic, financial and social circumstances that rocked the Palestinian reality led to the appearance of the effects of those conditions on the personality of the local administrations in Palestine, whether on the level of the characteristics or obstacles faced according to the following²⁷:

- a) Their strong association with and dependence on the central authority for their budget and policy, in general, weakened their role in planning community development.

²⁷ SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AWAD, Rami. *Obstacles of geographic information system implementation in Gaza Strip Municipalities-Palestine*. 2010. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine, 2010; SABBAAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; ABU RAHMA, Mohammed. *The availability of the components of applying the activity-based budgeting system (ABB) in the municipalities of the Gaza Strip*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008; SHALLAH, Fouad. *The extent to which the zero-based budget can be applied in the municipalities of the Gaza Strip: an applied study on the Gaza municipality*. 2009. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2009; ABU AMIRA, Saadallah. *The role of local government environmental guidance unit in the development of environmental values in Gaza governorates*. 2014. Thesis (Master's) - Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2014; SABRI, Nidal; JABER, Rania. *Managerial performance of Palestinian local authorities. Transforming government: people, process and policy*, v. 1, n. 4, p. 350-363, 2007.

- b) Their failure to meet the needs of the citizen and society leads to a lack of confidence between them, the local government, and society.
- c) There is a lack of administrative and financial regulations and policies that regulate the organization of their internal affairs, their functions, and their relationship with the central government and the Ministry of Local Government.
- d) They have unqualified human capabilities. Therefore, they need better technical and vocational training.
- e) There is a restriction on the financial returns of the municipalities, limiting their role in providing basic services to the population. Therefore, interest in the population has not expanded economically, socially, developmentally, and other aspects.
- f) Their councils were appointed and not often elected. The successive central governments resorted to the appointment system in an attempt to link the local government sector to them. Moreover, the central government used them to serve its political programs and prevent the arrival of non-loyal parties from taking over the authority of the local government sector.
- g) Additionally, there are many obstacles facing the municipalities in Palestine. The following are the most prominent of those obstacles²⁸:
 - h) Lack of regulations and laws that more effectively regulate the powers of municipalities and deficiency in the actual application of existing laws and regulations.
 - i) Some authorities of the municipalities are effectively eroded, such as withdrawing responsibility for electricity. The central government is also expected to withdraw control over water and sanitation and the power to issue licenses for crafts and industries, thus weakening their resources.
 - j) Lack of awareness of the concept of development and its importance, whether from municipal workers or supervisors of municipal works.
 - k) Scarcity of financial resources needed to implement necessary and basic infrastructure development projects. Weak community participation spirit adds to this obstacle.
 - l) Failure of citizens to pay their financial obligations due to the difficult economic situation and widespread poverty and unemployment.
 - m) Lack of adequate understanding of the concept of local government, its role, and its importance.
 - n) Rapidly growing population and high population density compared to the small geographical areas managed by municipalities.

²⁸ AL-ZAHAR, Asma. *Total quality management as a strategy to develop job performance: applied study on the major municipalities*. 2020. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2020; ABU AMIRA, Saadallah. *The role of local government environmental guidance unit in the development of environmental values in Gaza governorates*. 2014. Thesis (Master's) - Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2014; AL-NAJJAR, Muhammad. *Impediments of performance appraisal implementation of employees in the local authorities in Gaza Strip governorates*. 2013. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2013; ABU RAHMA, Mohammed. *The availability of the components of applying the activity-based budgeting system (ABB) in the municipalities of the Gaza Strip*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008; SABBAAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SHALLAH, Fouad. *The extent to which the zero-based budget can be applied in the municipalities of the Gaza Strip: an applied study on the Gaza municipality*. 2009. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2009; MANSOUR, Hala. *Factors affecting the productivity of Gaza large municipalities workers*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AL-MAGHARI, Mohamed. *The role of administrative control in achieving of total quality in the palestinian local authorities in the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; JABER, Rania; SABRI, Nidal. *Financial analysis of Palestinian local government*. *International Journal of Business and Globalisation*, v. 5, n. 2, p. 211-224, 2010.

- o) Wars and the repeated and continuous Israeli aggression of the Palestinian territories and the accompanying destruction of infrastructure.

2.5 Law and Supervision of Palestinian LAs

The following demonstrates the legal and oversight framework governing the Palestinian local authorities²⁹:

The organization of local government and local authorities in Palestine is based on a constitutional and legal basis, as Article No.85 of the amended Basic Law of 2003 states that the country is organized by law into local administration units that enjoy legal personality, and each unit has a directly elected council in the manner set out in the law. The law defines the competencies of local administration units, their financial resources, their relationship with the central authority, and their role in preparing and implementing development plans. It also defines aspects of control over these units and their various activities. The law also indicated the necessity of observing demographic, geographic, economic and political standards to preserve the territorial integrity of the country and the interests of the communities in it. The Local Authorities Law No.1 of 1997 and its amendments serve as the framework and legal environment that regulates and governs the work of local authorities. The law defines the role of local government councils, their powers, their relationship with each other, their relationship with the Ministry of Local Government, and the organization of their structures, administrative councils, resources and budget, as well as other general provisions. In addition to the Local Authorities Council Election Law No.10 of 2005 and its amendments, which regulate the electoral representation of the heads and members of the local authorities' councils in Palestine.

The control of the municipalities' work, including supervision of the municipalities' financial activities, aims to ensure the proper use of public money. The municipalities adhere to the provisions in their budgets

²⁹ AL-MAGHARI, Mohamed. *The role of administrative control in achieving of total quality in the palestinian local authorities in the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; AL-NAJJAR, Muhammad. *Impediments of performance appraisal implementation of employees in the local authorities in Gaza Strip governorates*. 2013. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2013; ABU AMIRA, Saadallah. *The role of local government environmental guidance unit in the development of environmental values in Gaza governorates*. 2014. Thesis (Master's) - Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2014; SHEHADE, Ahmed. *The impact of applying Occupational Health and Safety Assessment Series OHSAS 18001 on the Organizational Citizenship Behavior: a field study on the major municipalities in Gaza Strip*. 2019. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2019; SABBAAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AWAD, Rami. *Obstacles of geographic information system implementation in Gaza Strip Municipalities-Palestine*. 2010. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine, 2010; SHALLAH, Fouad. *The extent to which the zero-based budget can be applied in the municipalities of the Gaza Strip: an applied study on the Gaza municipality*. 2009. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2009; MANSOUR, Hala. *Factors affecting the productivity of Gaza large municipalities workers*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; SHAAAT, Ahmed. *The impact of the determinants of foreign funding policy on the volume of funding for the municipalities operating in the Gaza Strip: field study: Gaza Municipality, Khan Younis and Rafah*. 2019. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2019; AL-ASSAR, Mohammed. *The municipalities and local sustainable development in Gaza Strip, reality and impediments*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AL-ZAHAR, Asma. *Total quality management as a strategy to develop job performance: applied study on the major municipalities*. 2020. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2020; HEGAZY, Khaled. *The limits of the authority of local authorities to impose fees and means of control in the palestinian legislation: analytical study compared of provisions Islamic Sharia*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020; AL-ARQAN, Abdul Raouf. *Limits of administrative guardianship over the work of palestinian local authorities: a comparative analytical study with islamic jurisprudence*. 2022. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2022; THE PALESTINIAN local council elections law no. (10) of 2005 and its amendments. *Palestinian Official Gazette*, n. 128, p. 1-45, 2017; LAW n. (1) Of 1997, Concerning Palestinian Local Authorities. *Palestinian Official Gazette*, n. 20, p. 5-34, 1997; THE AMENDED basic law of 2003. *Palestinian Official Gazette*, n. 2, p. 1-48, 2003; LAW of state audit and administrative control bureau n.15 of 2004. *Palestinian Official Gazette*, n. 53, p. 1-396, 2005; ANTI-CORRUPTION Law n.1 of 2005 and its amendments. *Palestinian Official Gazette*, n. 53, p. 1-396, 2005; MUNICIPAL DEVELOPMENT AND LENDING FUND. Law n. 25 of 2016. *Palestinian Official Gazette*, n. 127, p. 1-219, 2016; PALESTINIAN LEGISLATIVE COUNCIL. *The bylaws of the Palestinian Legislative Council*. 2000; QAWASMEH, Feras, SINGARAVELLOO, Kuppusamy; ARIFFIN, Raja. *Palestinian local government: issues of legal and institutional frameworks*. *Voprosy Gosudarstvennogo I Munitsipalnogo Upravleniya-Public Administration Issues*, n. 6, p. 146-171, 2021.

of items and detect deviations as far as possible. They consistently conform their financial activities to laws, regulations, and decisions of the central government. Although the municipalities enjoy financial autonomy, the autonomy does not mean the absence of precise procedures for monitoring and accountability. On the contrary, independence often enhances the monitoring and accountability processes. Therefore, the use of financial resources in the municipalities is subject to a set of legal rules and executive regulations that regulate the spending process of their allocations. In cases where expenditure exceeds the allocations, they follow the procedures set up for that purpose. Local Authorities in Palestine are subject to two types of oversight, external and internal controls, carried out according to the provisions of the laws. Article No.35 (oversight) of the Local Authorities Law 1997 indicates that checking the accounts of the local authority and reviewing all its financial, administrative, and legal transactions, and the inventory of its assets shall be by specialized examiners assigned by the Ministry or the General Control Authority.

Internal Control: In most local authorities, especially large ones, there are departments and sections for internal control and internal audit.

External control: Included under external control are the oversight bodies represented by the following agencies and bodies:

- a) The Ministry of Local Government.
- b) The State Audit and Administrative Control Bureau (SAACB).
- c) The Palestinian Legislative Council.
- d) Municipal Development and Lending Fund.
- e) Palestinian Anti-Corruption Commission.
- f) The Palestinian Independent Commission for Human Rights.
- g) The Supreme Court of Justice.

The Ministry of Local Government appoints specialized examiners to monitor municipalities, and the supervision is carried out according to Article No.35 (Oversight) of Local Authorities Law, 1997. Additionally, Article No.2 of the Palestinian Local Authorities Law 1997 identifies the relationship of the Ministry of Local Government with the municipalities. Under this Article, the Ministry draws up the general policy established for the work of the Palestinian local authority councils and oversees the functions and competencies of these councils in managing public project affairs and budgets. The Ministry also supervises financial, administrative, and legal control and the procedures for forming these councils. It also carries out technical and administrative work related to the work of regional organization and planning in Palestine. It shall establish any necessary systems or regulations for the implementation of its duties stipulated in the previous clauses or in accordance with the provisions of the law. In addition to the Ministry of Local Government, the State Audit and Administrative Control Bureau supervises the local authorities according to the Law of State Audit and Administrative Control Bureau No.15 of 2004. Article No.31 of this law defines the entities subject to the control of the Bureau, including local authorities and similar bodies. The Palestinian legislator also granted the Legislative Council the right to form special committees to investigate specific issues, or to assign one of its committees, to investigate facts in any public matter, or in one of the public administrations. This is to enable the Council to carry out its duties in the areas of control and accountability, as stipulated in Article No.58 of the amended Palestinian Basic Law of 2003. The bylaws of the Palestinian Legislative Council also indicated in Article No.48 that the Council has the right to form permanent committees to monitor and discuss draft laws, proposals and issues referred to it by the Council or its president. Among those committees is the Interior Committee, which is concerned with the interior, security and local governance. Furthermore, the Municipal Development and Lending Fund are responsible for monitoring the use of loans and grants transferred to local authorities. Moreover, verify its use in the expenditures allocated to it. This is in accordance with Article No.4 of the Municipal Development and

Lending Fund Law No.25 of 2016. The Palestinian Anti-Corruption Commission also has a role in monitoring the local authorities, as Article No.2 of the Anti-Corruption Law No.1 of 2005 and its amendments indicated that among the bodies subject to the provisions of this law are the governors, heads and members of local authorities' councils, and their employees.

Ineffective use of accounting information systems (AIS) can lead to various legal problems and consequences for Palestinian local authorities, as it can impact financial reporting accuracy, transparency, and compliance with regulations. Here are some potential legal problems and their consequences:

- **Misrepresentation and Fraud:** Inaccurate or manipulated financial information due to ineffective AIS can lead to misrepresentation of financial health, which may constitute fraud. Legal action can be taken against individuals responsible for providing false information, leading to financial penalties, imprisonment, or both. Additionally, the authority's reputation and trustworthiness may be severely damaged.
- **Non-compliance with Reporting Standards:** Ineffective AIS might lead to non-compliance with local and international accounting standards (e.g., IPSAS - International Public Sector Accounting Standards). Non-compliance can result in legal penalties, sanctions, or loss of grants and funding. It may also hinder the ability to attract investors or obtain loans due to poor financial reporting credibility.
- **Embezzlement and Misappropriation:** Inadequate controls within the AIS can create opportunities for embezzlement or misappropriation of funds. Such activities can lead to criminal charges, lawsuits, financial losses, and damaged public trust in the authority's ability to manage funds responsibly.
- **Privacy and Data Security Breaches:** Inadequate security measures in AIS can result in data breaches and unauthorized access to sensitive financial information. Violations of data protection laws can lead to legal actions, fines, and reputational damage. Individuals affected by the breach may also seek compensation for any harm caused.
- **Lack of Accountability and Oversight:** Ineffective AIS can hinder proper tracking of financial transactions, making it difficult to establish accountability. Lack of accountability can lead to suspicions of corruption and mismanagement, prompting investigations and potential legal actions against responsible individuals.
- **Failure to Meet Taxation Requirements:** Inaccurate financial records can result in underreporting of income or improper application of taxation regulations. Tax authorities may impose fines, penalties, or even criminal charges for tax evasion. The authority's financial stability can also be affected due to unexpected tax liabilities.
- **Inaccurate Budgeting and Resource Allocation:** If AIS does not provide accurate financial data, local authorities may struggle with budgeting and allocating resources effectively. Inefficient resource allocation can hinder the delivery of essential services, leading to public dissatisfaction and potential legal challenges.
- **Legal Disputes with Suppliers and Contractors:** Inadequate AIS can result in delayed or improper payment to suppliers and contractors. Legal disputes can arise due to breach of

contract, non-payment, or payment delays, potentially leading to financial penalties and damage to relationships.

To mitigate these legal problems and consequences, Palestinian local authorities should invest in robust and effective accounting information systems, implement internal controls, ensure proper training for staff, and comply with relevant accounting standards and regulations. Proactive measures can help prevent legal issues, protect the authority's reputation, and ensure transparent and accountable financial management.

3 Issues in the accounting information systems of the Palestinian LAs

In the context of the Palestinian government's efforts to shift toward electronic government consistent with technological developments, the Ministry of Local Government (MLG) has a strategic guiding and organizing framework for the transition process of municipalities within the vision 2019-2023. The framework includes many projects and analyses of the current situation in the LAs from various aspects. From the strategic framework for the transformation into electronic municipalities³⁰, it was observed that some of the analyses were on the reality of information and communication technology, information systems, and financial systems. Many weaknesses have been uncovered. Some of them are:

- i. Investment in information technology is related to the nature of the project, the infrastructure, or the existing resources. The project's nature and the size of the financing determine the mechanisms of procurement and set the specifications. Often, it was not based on technological planning that defines the needs and working mechanisms of technological construction in the municipalities. There is also no follow up and evaluation strategy after implementing the project.
- ii. Weak financial spending and investment from municipalities in information technology. One of the reasons for this weakness is the limited financial resources, especially in small municipalities, and insufficient awareness of the importance of information technology among employees. Many municipalities do not have a specific employee to maintain the permanence of their systems.
- iii. The companies have weak capabilities to develop the information systems, update, and develop programs using the latest technology. The companies monopolize the systems, but they are not able to link the systems to other suppliers. These weaknesses contribute to the high maintenance costs of the computerized systems.
- iv. Other weaknesses include lack of governance among the local authorities for their information technology, weak technical and physical capabilities (information technology infrastructure), lack of sufficient technical staff capable of dealing with technology, lack of sufficient expertise within the municipality, and the absence of an administrative body or unit responsible for the systems.
- v. Another weakness is the presence of many computerized systems that are not inter-connected and integrated, especially the financial and public service centre systems. This weakness reduces the ability of the LAs to identify and update their needs periodically in terms of information technology. Then, there is the low consideration by the municipalities of the requirements and standards for integrating information systems within the municipality and interconnection with other institutions throughout the investment process. There is no clear policy regarding the use of a particular technology. For example, one municipality received several software tools, programs, and applications

³⁰ MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *The strategic framework for the transformation into electronic municipalities (2019-2023)*. 2019; JABER, Rania; SABRI, Nidal. Financial analysis of Palestinian local government. *International Journal of Business and Globalisation*, v. 5, n. 2, p. 211-224, 2010.

from several companies, which constitutes an additional burden on maintenance, follow-up, and licensing fees.

The Palestinian State Audit & Administrative Control Bureau (SAACB) is the highest supervisory body in Palestine. It is also known as the Diwan of Financial and Administrative Control. The Bureau aims to ensure work safety and financial and administrative stability in the State of Palestine with its three authority branches, executive, legislative, and judicial authorities. It also aims to uncover all aspects of financial and administrative deviations, including cases of public office abuse, and ensure that the general performance in Palestine is consistent with the provisions of laws, regulations, decisions, and instructions in force. The performance should be within the LAs' limits and exercised economically, efficiently, and effectively. Moreover, the Bureau works to submit periodic reports covering all public sectors in the State of Palestine. The sectors include the local government sector, where the Bureau reports the financial and administrative conditions to the Ministry of Local Government and its affiliated local government authorities. The following sections discuss the points extracted from the 2016 and 2018 reports that highlighted the financial management oversight, control, and auditing of the accounting and financial information systems used in the Palestinian local authorities. According to the SAACB Report on local authorities for 2018, the majority of the local government authorities suffer from weaknesses in the financial and accounting systems and general weakness in the application of accounting standards that regulate their work. Based on the financial reports issued, the results of the work of the local authorities revealed many gaps and problems in the accounting programs used by some local authorities. The weaknesses make them vulnerable to modification, deletion, or loss. The report also showed that some problems existing in the accounting systems in some municipalities include no segregation of duties, multiplicity of tools for transferring financial data between systems, no plan for the programming department to develop and standardize these systems in line with work needs, and not all departments of the municipalities are using accounting programs³¹.

Audit findings reported by the same agency in 2016 (Palestinian State Audit & Administrative Control Bureau Report for 2016) revealed many problems and weaknesses related to the financial aspect and AISs of the LAs. In general, many LAs committed many cases of abuse and irregularities in financial management. They also lack the reinforcement necessary for operations spending, the reliability of some of the accounts, and experienced workers in the financial departments. Overlap in the powers and responsibilities, especially in the financial departments, and the absence of specialization in some jobs resulted in exceeding the approved appropriations in the general budget. Additionally, there were non-compliance with laws, rules, and regulations governing the operations of the exchange and purchase, abuse of credit for some financial resources, misuse by the heads and members of the authorities, manipulation of data and records, and forgery. Many LAs had also violated the provisions of laws, regulations, and instructions that regulate the preparation of budgets and estimation of revenues and expenditures. They were also unable to fulfil their obligations due to the weakness of the collection processes. Some of the direct problems related to the AISs, according to the report, are:

- i. Weakness of adequate controls in accounting programs in many LAs in terms of the ability to delete and amend receipt documents and invoices after the process of entering the data,
- ii. Lack of specification of powers over the programs and their use, leading to the possibility of financial data being lost or deleted and raising doubts on its reliability and fairness, and
- iii. Absence of the necessary security and protection of the accounting systems and central storage devices for databases in some LAs³².

³¹ STATE AUDIT & ADMINISTRATIVE CONTROL BUREAU. *Report of the State Audit & Administrative Control Bureau, Annual Report 2018*. p. 1-210. 2018.

³² STATE AUDIT & ADMINISTRATIVE CONTROL BUREAU. *Report of the State Audit & Administrative Control Bureau, Annual Report 2016: Control & Audit for Construction, Development & Good Governance Enhancement*. p. 1-313. 2016.

According to the Ministry of Local Government and the Palestinian Municipal Development and Lending Fund, there is no integrated and unified computerized accounting system for all Palestinian LAs that are connected to the Ministry of Local Government. This weakness led to the unavailability of the necessary financial information and data to be used in planning, supervision, and direction processes³³. Study³⁴ confirmed and revealed that there is a failure of AISs to provide the information needed to make decisions at the right time and a limited degree of detail of that information, which affects its validity in the decision-making process. Weak control over proceeds leads to the possibility of wasting municipal resources and not using the resources in the interest of the society. The loss of the financial statements' ability to properly display the municipalities' business results and financial position leads to a low level of reliance on financial data in municipal decision-making. The study also identified other weaknesses, including the lack of qualified accounting human resources in the municipalities, lack of separation between the different powers and the accountants performing work that contradicts the nature of their profession in the municipality (e.g., collection and accounting work), and poor use of computerized accounting information systems to prove financial transactions. Due to these weaknesses, the financial reports lose their ability to reflect the reality of financial events in the municipalities.

Poor control over some financial transactions and the possibility of their manipulation lead to a waste of municipal funds and resources. The municipalities failed to prepare the statement of financial position (balance sheet). Instead, they prepared only the accumulated monthly income and expenses report, which is mainly intended for presentation to the Ministry of Local Government. A modest audit of financial data and information carried out by the Ministry of Local Government indicated a low efficiency of the annual system of budgets prepared by those in charge of financial and accounting work in the municipalities without the participation of the rest of the departments and divisions. Study³⁵ showed some indications of infrastructure for implementing the advanced accounting systems in the municipalities of the Gaza Strip. However, there is a weakness in developing and updating the accounting systems to keep pace with practical and technological developments and the increasing need for information. Moreover, there are weaknesses in their capabilities to provide accurate information and in the availability of an integrated financial and statistical database that supports planning, coordination, control, and decision-making processes. The difficulties of studying and accurately analysing the costs of some activities and services provided by the municipalities are due to the lack of a capable and efficient system that enables the correct treatment of the activities and services and the weakness in utilizing the available expertise and human cadre to work on developing the system. According to³⁶, showed that accounting information does not help decision-makers in different municipalities make decisions. However, there is a weakness in the municipalities' accounting information systems for comparing accounting information with other municipalities. The administration in the municipalities relies on the accounting information provided by the accounting system in making administrative decisions in a weak way that contradicts scientific methods of decision-making. According to³⁷, revealed that there is no data bank (databases) that includes all the information related to the activities of the municipalities in Palestine that can be accessed and used by all Palestinian municipalities, other authorities, and interested parties, including researchers. Several studies and reports have also made recommendations in this regard, including³⁸, who recommended for more studies to be carried out, especially in a Palestinian

³³ MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *A guide to accounting procedures according to the cash basis*. 2012; MUNICIPAL DEVELOPMENT AND LENDING FUND. *Financial policies and procedures related to a medium or small Palestinian municipality*. 2011.

³⁴ AL-BUHAISI, Essam. Evaluating the reality of accounting information system in the Gaza Strip municipalities: a field study. *Journal of the Islamic University of Economic and Administrative Studies*, v. 21, n. 1, p. 79-98, 2013.

³⁵ ABU RAHMA, Mohammed. *The availability of the components of applying the activity-based budgeting system (ABB) in the municipalities of the Gaza Strip*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008.

³⁶ SALIM, Farid. *The effect of applying the cash basis on the significance of accounting information for decision makers in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

³⁷ GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004.

³⁸ GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza*

municipality that has a computerized administrative information system. The strategic framework for the transformation into electronic municipalities (2019-2023) of the Ministry of Local Government included many proposed activities, such as assessing the current reality of information systems in the local authority, determining the needs of information systems, and carrying out periodic evaluations of information systems and their effectiveness³⁹.

The discussions above show the extent of the absence and shortage of studies related to information systems, in general, AISs, in particular, and, specifically, AISs in the Palestinian local authorities operating in the Gaza Strip. Therefore, this study contributes greatly to directing the areas of development in AISs in LAs from a practical point of view, as well as to the theoretical and research perspectives. It would be a comprehensive and integrated starting point for research and studies on other information systems in local authorities.

4 Issues in the financial crisis of the Palestinian LAs

Abu Al-Taif (Director of the Strategic Development Planning Project at the Municipal Development and Lending Fund) has indicated that there is an imbalance in the handling of the LAs in the Gaza governorates with the crises they face. The imbalance is due to the absence of an approved emergency plan for Palestinian cities and towns. The leadership level in the LAs adopts a policy of reaction and randomness when dealing with the crises facing the municipalities⁴⁰, including financial crises. In addition⁴¹, revealed that there is a weakness in evaluating the efficiency and effectiveness of previous crisis management plans that is important for preventing future crises. The municipalities' performance was not at the required level during the crises and emergencies despite the recurrence of those crises and working at full capacity and potential during the crises⁴². This weakness calls for the dire need to study the municipalities' capacity to manage the crises they face. Moreover⁴³, shown that the municipalities do not deal with crises and emergencies as required. In other words, the crises are not well managed. The poor management is due to the shortage of equipment and devices needed in emergencies, insufficient emergency budget, municipal administration's lack of interest in good planning, and no proper forecasting in emergencies. Shortage of human cadres and absence of training programs for technical personnel working during emergencies, lack of training programs in emergency management, and insufficient coordination with external actors operating during emergencies worsened the situation. The study showed the existence of a real financial crisis facing the municipalities and attributed the shortages and weaknesses in some axes to the financial distress afflicting the municipalities. According to⁴⁴, recommended having a special unit for planning and budgets and an integrated accounting system for planning where costs and deviations can be calculated accurately so that management can address them quickly.

Strip in Palestine. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004; SABBAAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

³⁹ MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *The strategic framework for the transformation into electronic municipalities (2019-2023)*. 2019.

⁴⁰ AL-KHATIB, M. H. O. *Skills of strategic leadership and its relation with crisis management "A Field Study on the Palestinian Local Institutions in Gaza Governorates"*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

⁴¹ AL-KHATIB, M. H. O. *Skills of strategic leadership and its relation with crisis management "A Field Study on the Palestinian Local Institutions in Gaza Governorates"*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

⁴² BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

⁴³ BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

⁴⁴ GHORAB, Ibrahim. *The role of the budget as a planning tool to exploit the financial resources in the Gaza strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

This section prominent deal with the financial crises in Palestinian LAs and their various causes, as well as other crises that contributed to the emergence of the financial crises and had a role and effect in exacerbating them. It is necessary to clarify and understand the financial crises that the Palestinian LAs were exposed to, and identify the causes that led to their occurrence and their dimensions to provide a better understanding of the issue concerned in this research. The administration should use the best and most effective scientific methods in handling crises following the phases of crisis management to facilitate effective crisis management, i.e., before, during, and after the occurrence of the crisis.

According to the 2016 SAACB Report, which included the most important audit findings of the Palestinian local government sector, most of the local authorities suffer from a lack of financial resources. The local authorities suffer significant weaknesses in collecting fees and taxes and fail to take decisive action in collecting revenue and accumulated debt from the taxpayers. These weaknesses negatively affect the services provided to the citizens in terms of their diversity and quality, leading to the considerable accumulation of receivables from taxpayers. The low revenue weakened the authorities' capacity to meet their obligations in the face of rising prices of electricity and water, thereby increasing their indebtedness and inability to pay⁴⁵.

According to⁴⁶, showed that the weakness of the municipalities' financial resources and dealing with emergency cases are due to many factors, including the suspension of support to the municipalities by many foreign financiers and international institutions for political reasons as a result of the internal division since 2007. The political and economic blockade imposed on the Gaza Strip and the shortage of building materials has led to a deep decline in private and public construction works, where one of the sources of municipal funding is the collection of building license fees. Poor economic conditions and the high unemployment rate caused the failure and reluctance of many citizens to pay the municipalities' dues (collections). Furthermore, the financial hardship faced by the government resulted in the central government providing low subsidies to municipalities. Study⁴⁷ mentioned that the municipalities depend on external sources of financing for development and improvement projects. This dependence and the absence of diversification programs in financing and financial sustainability are due to weak self-financing based on collections, self-investment and asset rotation, limited and weak government financial allocations to municipalities, and the municipalities' lack of independence in financial decisions. All the weaknesses led to insufficient resources to cover programs and projects planned within the annual estimated budget of the municipalities, especially the development and improvement budgets.

Earlier⁴⁸, revealed that the weakness of local funding in the municipalities is due to the bad political and economic situations in the Gaza Strip and the negative culture of citizens towards the price of services, which is seen as a grant that must be provided. The municipal administration in the Gaza Strip priced the municipal services below the real cost. Furthermore, aid and governmental support for the municipalities of the Gaza Strip are low, resulting in most of the municipalities not receiving their financial dues from the central government. The poor support from the government made covering the operational expenses the main concern of the chairman and members of the municipal councils. The real obstacle lies in the Israeli occupation's control of most of the sovereign decisions of the Palestinian state, especially control of the crossings, the manner of distributing aid, and the presence of semi-permanent security instability. The correlation of international aid to the Palestinian territories with the progress of the political settlement process with the Israeli occupation government is considered an obstacle to Palestinian development.

⁴⁵ STATE AUDIT & ADMINISTRATIVE CONTROL BUREAU. *Report of the State Audit & Administrative Control Bureau, Annual Report 2016: Control & Audit for Construction, Development & Good Governance Enhancement*. p. 1-313. 2016.

⁴⁶ BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

⁴⁷ AL-ASSAR, Mohammed. *The municipalities and local sustainable development in Gaza Strip, reality and impediments*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

⁴⁸ ABU FREYA, Ziyad. *Factors Affecting the Development Projects in Gaza Strip Municipalities (case study Beit Labiya municipality)*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008.

The Palestinian local authorities are exposed to recurrent financial crises exacerbated by the ever-changing state of affairs. The Israeli occupation and its repeated military operations are the most prominent crises facing the Gaza Strip that caused a severe financial impact on the Palestinian local government sector. The most recent and most violent operation in the history of the Gaza Strip happened in July 2014. This military operation caused substantial direct and indirect damages to public and private properties estimated at USD4 billion, according to the National Plan for Early Recovery and Reconstruction (2014). The municipal sector suffered USD70 million from the destruction of roads and USD34 million from the damage in the water and sanitation sectors. The Gaza Strip also experienced the Alexa atmospheric depression in 2013, which caused heavy losses of USD64 million. It also suffered from the Huda low atmospheric depression in 2015 and the Niaama atmospheric depression in 2016, which led to floods that destroyed many homes, neighbourhoods, roads, and agricultural lands in different areas of the Gaza Strip⁴⁹.

The Gaza Strip has also been suffering from an electricity crisis since 2006 due to the continuous and increasing shortage of electricity as a result of the Israeli siege and recurrent wars. The worsening electricity crisis has cast a negative shadow on all aspects of life including health, water, and the environment. The siege and wars aggravated many other crises and increased their severity. The municipal facilities and work related to electricity, sewage pumping and treatment plants, water delivery services to citizens' houses, waste collection and removal services, maintenance works for machinery and equipment, and all other administrative work all fall under the purview of the LAs⁵⁰. However, due to these destructions, the LAs are among the sectors most affected by the crises.

Additionally, the Coronavirus (Covid-19) pandemic greatly impacted all constituencies, especially the LAs. According to the Union of Gaza Strip Municipalities, represented by its president and chairman of Gaza Municipality, Dr. Yahya Al-Sarraj, the municipalities of the Gaza Strip are experiencing a financial crisis that has gradually reduced the services provided to more than two million citizens living in the Gaza Strip. Rationing of basic services and municipal expenses to the minimum is a plan by the municipalities to avoid a state of collapse and an effort to provide the service for the longest possible period according to the available capabilities. The Covid-19 pandemic has also exacerbated the financial crisis. The percentage of those obliged to pay municipal bills has decreased to a minimum. According to the estimates of the Union of Municipalities of the Gaza Strip, the total decline in revenues during recent months because of the Covid-19 pandemic is more than 50%. The percentage of those obligated to pay municipal services bills decreased to only 10% at a time when the municipalities need an amount of USD3 million to return to the previous level.

The Covid-19 crisis has also placed additional financial burdens and responsibilities on the municipalities, represented by collecting quarantine waste, launching intensive awareness programs, activating the personal prevention and sterilization system for employees and visitors, enhancing the personal safety of workers, and sterilizing public facilities, parks, streets, and markets on a daily basis. Sterilization and disinfection of quarantine centres and safe disposal of their waste in sanitary landfills in accordance with global health standards that guarantee the safety of citizens outside the quarantine centres placed a huge financial burden on the municipalities. Similarly, the periodic sterilization projects for vital facilities to confront the Coronavirus increases the financial burden of the municipalities. Al-Batta, the Mayor of Khan Yunis, which is the second largest municipality in the Gaza Strip after the Gaza municipality, indicated that the financial

⁴⁹ BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

⁵⁰ BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AL MEZAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS. *Electricity crisis in the Gaza Strip: possible solutions between commercial generators and smart meters*. 2016; HIJAZI, Nizar. The Union of Municipalities in Gaza warns of a renewed electricity crisis. *Palestine Today News Agency*, 2017. Available at: <https://cms.paltoday.ps/ar/post/296662>. Access on: Nov. 8, 2022.

distress afflicting the Khan Yunis municipality has greatly affected the services provided in all basic sectors. He also stressed the municipality's work in light of scarce possibilities due to the Covid-19 pandemic⁵¹.

In addition, the Palestinian government does not provide the minimum financial need for the municipalities as part of the financial dues for the benefit of the municipalities, which would have allowed them to continue their work. The government also does not provide the necessary fuel to ensure the continuous operation of sewage pumps, water wells, and municipal mechanisms and vehicles, especially those for waste collection and transfer operations. Neither does it contribute to paying the municipal employees' salaries and filling the municipalities' financial deficits. Municipalities in the Gaza Strip are suffering from suffocating financial crises that have contributed to the reduction and suspension of their services several times, irregularity in paying salaries, and low spending rates since the beginning of the Israeli blockade imposed after Hamas won the legislative elections 14 years ago. The stifling financial crisis and the gradual effects of reduced services may lead to accumulation of waste in the main streets and neighbourhoods, delay in transfer operations, confusion in water distribution schedule, delay in pumping operations to citizens' homes, and an increase in the likelihood of sewage water overflowing in the streets. The municipalities may have to start pumping sewage water toward the seashore if the crises continue to prevent health problems inside the cities. Dr. Al-Sarraj, President of the Union of Gaza Strip Municipalities and Mayor of Gaza Municipality, also indicated that the municipalities are trying to manage the current crises according to the available and simple capabilities⁵². The head of the Emergency Department in the municipalities of the Gaza Strip⁵³ said that all municipalities in the Gaza Strip suffer from a stifling financial crisis and are unable to pay their employees' salaries. He pointed out that the donor countries did not provide the municipalities with emergency and relief projects, similar to previous years, and that the services provided by the municipalities are linked to a continuous electricity supply. The citizen's ability to pay the municipality bill has greatly decreased, noting that only 15% of the citizens pay the bill.

The rule in crisis management is that every crisis is a problem but not every problem is a crisis, meaning that some small problems may exacerbate and extend their effects to countries and people if they are not addressed immediately or slowed down. Each crisis appears to be a complex, multi-dimensional problem, and the outbreak of the Covid-19 pandemic has proven that belief. The pandemic has also shown that many countries in the world are suffering from a crisis of lack of interest in crisis management⁵⁴.

Previous studies and reports⁵⁵ showed that there is a weakness in the AISs in the local authorities, which will be reflected in their ability to contribute to managing the financial crises they faced. The International

⁵¹ AL-BATTA, Ala-aldiyn. Due to the Corona pandemic, municipalities are reducing their services and calling for support to overcome their crisis. *Municipality of Khan Yunis*, 2020. Available at: <http://khanyounis.mun.ps/ar/news/details/30759>. Access on: Nov. 8, 2022; OBAID, Shaher. Challenges facing local authorities in light of the corona pandemic and its relationship with the central government in Palestine. *Archives of Business Research*, v. 8, n. 8, 2020.

⁵² ABU WATFA, Yousef. Gaza municipalities gradually reduce their services due to their financial crises. *Alaraby*, 2020. Available at: <https://www.alaraby.co.uk>. Access on: Nov. 8, 2022; AL-SARRAJ, Yahya. The municipalities of the Gaza Strip announce a gradual reduction in services due to the worsening financial crisis. *Gaza municipality*, 2020. Available at: <https://gaza-city.org/public/index.php/news>. Access on: Nov. 8, 2022; ABU AISHA, Nour. Gaza municipality reduces its services after the exacerbation of its financial crisis due to "Corona". *Anadolu Agency*, 2020. Available at: <https://www.aa.com.tr/ar/>. Access on: Nov. 8, 2022.

⁵³ ABU AL-QUMBUZ, Abdul Rahim. Municipalities crises in the Gaza Strip and their impact on human rights. *Alwatanvoice*, 2018. Available at: <https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2018/03/06/1127570.html>. Access on: Nov. 8, 2022.

⁵⁴ AL-KETBI, Salem. "Corona" and the role of leaders in crisis management. *Elaph*, 2020. Available at: <https://elaph.com/Web/opinion/2020/04/1288261.html>. Access on: Nov. 8, 2022.

⁵⁵ ABU WATFA, Yousef. Gaza municipalities gradually reduce their services due to their financial crises. *Alaraby*, 2020. Available at: <https://www.alaraby.co.uk>. Access on: Nov. 8, 2022; ABU AISHA, Nour. Gaza municipality reduces its services after the exacerbation of its financial crisis due to "Corona". *Anadolu Agency*, 2020. Available at: <https://www.aa.com.tr/ar/>. Access on: Nov. 8, 2022; AL-BATTA, Ala-aldiyn. Due to the Corona pandemic, municipalities are reducing their services and calling for support to overcome their crisis. *Municipality of Khan Yunis*, 2020. Available at: <http://khanyounis.mun.ps/ar/news/details/30759>. Access on: Nov. 8, 2022; AL-SARRAJ, Yahya. The municipalities of the Gaza Strip announce a gradual reduction in services due to the worsening financial crisis. *Gaza municipality*, 2020. Available at: <https://gaza-city.org/public/index.php/news>. Access on: Nov. 8, 2022; AL-KETBI, Salem. "Corona" and the role of leaders in crisis management. *Elaph*, 2020. Available at: <https://elaph.com/>

Monetary Fund (IMF) report⁵⁶, stated that the causes of crises and financial crises are weaknesses in the economy and the organizations' administrative and accounting systems⁵⁷. The municipalities' practices related to financial management are still weak, not to mention the administrative fragmentation that prevents the achievement of savings in service provision because of the increase in their size⁵⁸. Thus, it can be seen that AISs play an important role in managing financial crises, and any weakness in the systems would have an impact on the effectiveness and ability of the LAs to manage the crises, including financial crises⁵⁹.

There is a lack of studies and research on determining the role AISs play in managing crises, particularly financial crises. According to⁶⁰, indicated in their study's conclusion that AIS works to reduce uncertainties and turn them into certain cases that contribute to the management and treatment of financial crises. In order to develop an AIS to manage financial crises, it is recommended to increase the interest in studying the systems because the current world depends on information as the main resource for decision-making, and this century has become dependent on information as a fundamental variable in all fields. Efforts to develop an effective AIS should be intensified.

Web/opinion/2020/04/1288261.html. Access on: Nov. 8, 2022; MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *The strategic framework for the transformation into electronic municipalities (2019-2023)*. 2019; STATE AUDIT & ADMINISTRATIVE CONTROL BUREAU. *Report of the State Audit & Administrative Control Bureau, Annual Report 2018*. p. 1-210. 2018; ABU AL-QUMBUZ, Abdul Rahim. *Municipalities crises in the Gaza Strip and their impact on human rights*. *Ahwanvoice*, 2018. Available at: <https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2018/03/06/1127570.html>. Access on: Nov. 8, 2022; GHORAB, Ibrahim. *The role of the budget as a planning tool to exploit the financial resources in the Gaza strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; HIJAZI, Nizar. *The Union of Municipalities in Gaza warns of a renewed electricity crisis*. *Palestine Today News Agency*, 2017. Available at: <https://cms.paltoday.ps/ar/post/296662>. Access on: Nov. 8, 2022; BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AL MEZAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS. *Electricity crisis in the Gaza Strip: possible solutions between commercial generators and smart meters*. 2016; STATE AUDIT & ADMINISTRATIVE CONTROL BUREAU. *Report of the State Audit & Administrative Control Bureau, Annual Report 2016: Control & Audit for Construction, Development & Good Governance Enhancement*. p. 1-313. 2016; AL-KHATIB, M. H. O. *Skills of strategic leadership and its relation with crisis management "A Field Study on the Palestinian Local Institutions in Gaza Governorates"*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; AL-ASSAR, Mohammed. *The municipalities and local sustainable development in Gaza Strip, reality and impediments*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; ABU FREYA, Ziyad. *Factors Affecting the Development Projects in Gaza Strip Municipalities (case study Beit Labiya municipality)*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008; AL-BUHAISSI, Essam. *Evaluating the reality of accounting information system in the Gaza Strip municipalities: a field study*. *Journal of the Islamic University of Economic and Administrative Studies*, v. 21, n. 1, p. 79-98, 2013; SABBAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *A guide to accounting procedures according to the cash basis*. 2012; MUNICIPAL DEVELOPMENT AND LENDING FUND. *Financial policies and procedures related to a medium or small Palestinian municipality*. 2011; ABU RAHMA, Mohammed. *The availability of the components of applying the activity-based budgeting system (ABB) in the municipalities of the Gaza Strip*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008; SALIM, Farid. *The effect of applying the cash basis on the significance of accounting information for decision makers in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine; GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004.

⁵⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND. *The IMF-FSB early warning exercise: design and methodological toolkit*. *Policy Papers*, v. 2010, n. 78, p. 1-41, 2010.

⁵⁷ DALLOUL, Mahmoud H.; BIN'TI IBRAHIM, Z.; TAJUL URUS, S. *The impact of quality dimensions of accounting information system success on the effectiveness of during-financial crisis management: the mediating role of system usage in a government sector context*. *Asian Economic and Financial Review*, v. 13, n. 1, p. 18-48, 2023.

⁵⁸ WORLD BANK. *World Bank: the third phase of the Gaza municipal development project*. Washington, D.C.: Worl Bank, 2017.

⁵⁹ DALLOUL, Mahmoud H.; BIN'TI IBRAHIM, Zuraeda; TAJUL URUS, Sharina. *The role of the accounting information quality in pre-financial crisis management at palestinian government universities*. *International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences*, v. 12, n. 1, p. 64-78, 2022.

⁶⁰ CHABANI, Madjid; CHABANI, Widad. *Managing financial crises according to accounting information systems*. *Journal of economics and applied statistics*, v. 11, n. 1, p. 196-206, 2014.

5 Discussion and conclusion

The study aimed to investigate issues related to accounting information systems in the Palestinian local authorities. Besides, investigate the financial crisis of the Palestinian local authorities. This study is a qualitative research study utilizing a library-based method. Data sources depend on books, dissertations, articles, documents, government documents, and reports. Furthermore, this data has been reviewed using the descriptive-analytical approach. The study contributes to enriching the literature related to the reality of the Palestinian local authorities. As well as standing on the reality of accounting information systems and the financial crisis in the Palestinian local authorities. Contribute to deepening understanding and identifying aspects of the financial crisis, and understanding the problems and challenges related to the ability of the Palestinian local authorities to effectively manage the financial crisis. Contribute to enhancing the Palestinian local authorities' awareness of the problems and weaknesses related to accounting information systems and their relationship to the effective management of the financial crisis. Contribute to enhancing the vision and drawing attention towards the need to manage the financial crisis in light of the adoption of successful accounting information systems.

The study found the most important issues facing the accounting information systems in the Palestinian local authorities, which are discussed as follows:

1. There is a weakness in the IT infrastructure of the Palestinian local authorities. This will be reflected in the weak effectiveness of accounting information systems, being one of the systems based on that technological structure.
2. Weak integration and interconnection between the various information systems within the Palestinian local authorities. This will limit the availability and integrity of the financial and accounting information required for the purpose of decision-making and reduce its quality.
3. The lack of periodic evaluation of information systems in line with the renewed needs and requirements periodically. This reduces the use of accounting information systems, which is reflected negatively in the level of user satisfaction with them, as they do not meet the required needs.
4. The lack of specialized human cadres working to monitor the information systems, and to update them constantly, reduce design errors, and update the data periodically. Which creates many technical errors and inaccuracies in the information provided by the accounting systems, and weaknesses in the services provided by the systems.
5. Accounting information systems do not provide the information necessary to make timely decisions.
6. Accounting information systems do not provide detailed information for decision-making purposes.
7. The loss of the financial statements' ability to properly display municipalities' business results and their financial position, and the low level of reliance on them for decision-making in the municipalities.

From the foregoing, it is clear that many of the previously discussed problems are concentrated in dimensions related to (system quality, information quality, service quality, volume of use, intent to use by the user, and the level of user satisfaction). Thus, future studies should be directed towards further study of these dimensions. With the aim of determining the effectiveness and success of accounting information systems, estimating the volume of development and modernization that these systems need, and identifying the aspects that require care and development. Moreover, assessing the need to completely replace these systems and apply other new systems. User satisfaction and usage variables are also the most important

indicators that show the effectiveness and success of accounting information systems and user acceptance of them.

The study found the most important issues facing the financial crisis management of the Palestinian local authorities, which are discussed as follows:

1. Municipalities are exposed to successive financial crises that continue to date, which produced many other crises.
2. The financial crisis worsened greatly during the Coronavirus (Covid-19) pandemic.
3. The lack of a specific system and procedures to deal with the financial crisis in the municipalities, made them unable to manage the crisis in a scientific and organized manner. This resulted in many other crises, which made the municipalities face a complete collapse and stopping the performance of their services completely.
4. There is a defect in handling of local authorities with crises.
5. The lack of a contingency plan approved in the municipalities.
6. The municipalities follow a policy of reaction and randomness when dealing with the municipality's crises.
7. Despite the recurrence of these crises, the performance of the municipalities was not at the required level during crises and emergency cases.
8. The weakness of the Municipalities dealing with emergencies.
9. Lack of municipal administration interest in good planning, forecasting emergencies, and developing potential scenarios for them.
10. The lack of training programs in the field of emergency management.
11. Municipalities lack the most important step in preparing contingency plans, which is analysing the external and internal environment, which enables them to predict future risks.
12. Municipalities do not benefit from re-evaluating the contingency plan placed or developing a well-structured contingency plan based on lessons learned after each emergency case.
13. Municipalities do not rely on advance contingency planning. However, rely on momentary planning at the time an emergency case occurs.
14. In the absence of an urgent contingency plan, the matter becomes random management, which may increase the size of losses and damages.
15. The reliance on personal and improvisational judgment in estimating plans, confirms the weakness in planning and the plans developed.
16. There is a great lack of studies and research that dealt with the subject of the financial crisis and management of financial crises, understanding the method of crisis management through its stages that are followed in the municipalities, and an understanding of the nature of the steps involved in those stages.

From the foregoing, it is clear that many of the previously identified problems are concentrated in the stages related to financial crisis management (detection of early warning signs, preparedness and prevention, containment and damage reduction, recovery of activity, and learning). Thus, future studies should be directed towards further study of these stages. In order to determine the effectiveness and success of the crisis management system throughout its stages. Identifying the obstacles that hinder and limit the effectiveness of each stage of crisis management. Identify aspects and stages that require care and development.

Accordingly, as a comment and conclusion regarding information systems and financial crisis management in the Palestinian local authorities. Previous studies and reports showed that there is a weakness in the accounting information systems in the municipalities, which will be reflected in their ability to contribute to managing the financial crisis to which these municipalities are exposed. There is also a weakness in the planning process, which is considered one of the basic aspects of the preparedness and prevention phase in managing any financial crisis. There is also a weakness in forecasting and detecting early warning signs of a financial crisis.

Each of the previous phases required performing a financial analysis of the financial and accounting information, the main source of which was the accounting information system. Also, both stages have a role in the municipality's ability to contain the crisis and limit its damages if it occurs, which is in the stage of the occurrence of the crisis, as the prediction, detection of early warning signals, and good preparation for crises make the municipalities more efficient and able to confront and contain them. There is also a weakness in learning and benefiting the municipalities from the crises they were previously exposed to. This reflects negatively on the first administrative stages before the occurrence of the crisis of anticipation and the discovery of early warning signals and preparedness. There is no improvement and feeding back to those stages, which makes municipalities are vulnerable to crisis repeatedly.

Consequently, the important role that accounting information systems play in managing financial crises has been noted, and any weakness in the accounting information system will have an impact on the effectiveness and ability of municipalities to manage crises, including the financial crises they face. It is expected that the major role of accounting information systems will be concentrated in the initial stages of managing the financial crisis, which are the stage of forecasting and detection of warning signals and the stage of preparation and prevention, as it includes planning and analysis processes that are essential in those stages. This does not mean that accounting information systems are not important in the other stages of containment and reducing the damages of the crisis, where the focus is on the continuous analysis of financial and accounting data based on the course of the current financial crisis that occurs at that stage, and the continuous adjustment of plans accordingly. The same applies to the stage of learning from and benefiting from the lessons of the previous financial crisis, as in this stage the focus is on the evaluation of plans and methods of analysis used in the previous crisis, and working to develop and make them more effective to face any similar financial crisis in the future.

The study shows the extent of the absence and lack of studies related to AISs in the Palestinian local authorities operating in the Gaza Strip. There is also a lack of studies and research dealing with financial crises and their management, crisis management methods and stages followed by local authorities, and the nature of the actions used in those stages. It was also found that there is a significant lack of studies and research that work to determine the role accounting information systems played generally in managing crises and particularly in managing the financial crisis. Therefore, this study contributes greatly to guiding the areas of development in AISs in LAs from a practical point of view, as well as to theoretical and research perspectives. It also contributes to directing areas of improvement in the management of financial crises in the Palestinian local authorities. It would be a comprehensive and integrated starting point for research and studies on accounting information systems and financial crisis management in local authorities.

References

ABU AISHA, Nour. Gaza municipality reduces its services after the exacerbation of its financial crisis due to "Corona". *Anadolu Agency*, 2020. Available at: <https://www.aa.com.tr/ar/>. Access on: Nov. 8, 2022.

ABU AL-QUMBUZ, Abdul Rahim. Municipalities crises in the Gaza Strip and their impact on human rights. *Alwatanvoice*, 2018. Available at: <https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2018/03/06/1127570.html>. Access on: Nov. 8, 2022.

ABU AMIRA, Saadallah. *The role of local government environmental guidance unit in the development of environmental values in Gaza governorates*. 2014. Thesis (Master's) - Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2014.

ABU FREYA, Ziyad. *Factors affecting the development projects in Gaza Strip Municipalities (case study Beit Lahiya municipality)*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008.

ABU HARB, Ahmed. *Factors affecting the quality of monitoring and evaluation information in the municipalities of the Gaza Strip municipalities: a case study of khanyounis governorate municipalities*. 2018. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2018.

ABU RAHMA, Mohammed. *The availability of the components of applying the activity-based budgeting system (ABB) in the municipalities of the Gaza Strip*. 2008. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2008.

ABU SALOUT, Wael. *The role of intellectual capital in health crisis management at ministry of health in the Gaza Strip*. 2021. Thesis (Master's) – Academy of Management and policy for Graduate Studies & Al-Aqsa University, Gaza, Palestine, 2021.

ABU WATFA, Yousef. Gaza municipalities gradually reduce their services due to their financial crises. *Alaraby*, 2020. Available at: <https://www.alaraby.co.uk>. Access on: Nov. 8, 2022.

AL MEZAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS. *Electricity crisis in the Gaza Strip: possible solutions between commercial generators and smart meters*. 2016.

AL THANI, Fahid; OBEIDAT, Abdallah. The impact of strategic leadership on crisis management. *International Journal of Asian Social Science*, v. 10, n. 6, p. 307-326, 2020.

AL-AGHA, Haya. *Assessment of awareness and partnership level between the municipalities and private sector to achieve local economic development: case study: Khan Younis Municipality*. 2021. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2021.

AL-AKHRAS, Abdul Halim. *Re-engineering administrative processes and their role in improving the quality of services in the municipalities of Gaza governorates*. 2017. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2017.

AL-ARQAN, Abdul Raouf. *Limits of administrative guardianship over the work of palestinian local authorities: a comparative analytical study with islamic jurisprudence*. 2022. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2022.

AL-ASSAR, Mohammed. *The municipalities and local sustainable development in Gaza Strip, reality and impediments*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

AL-ATRASH, Muhammad. *The impact of diversity management of organizational dimensions of human resources on the organizations performance: a case study of the municipalities of the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020.

AL-BATTA, Ala-aldiyn. Due to the Corona pandemic, municipalities are reducing their services and calling for support to overcome their crisis. *Municipality of Khan Younis*, 2020. Available at: <http://khanyounis.mun.ps/ar/news/details/30759>. Access on: Nov. 8, 2022.

AL-BAZZAZ, Hassan. *Managing the crisis between the boiling and transformation points*. Beirut: University Foundation for Studies, Publishing and Distribution, 2001.

- AL-BUHAISI, Essam. Evaluating the reality of accounting information system in the Gaza Strip municipalities: a field study. *Journal of the Islamic University of Economic and Administrative Studies*, v. 21, n. 1, p. 79-98, 2013.
- AL-DABBAGH, Zeyad. The role of decision-maker in crisis management: a qualitative study using grounded theory: COVID-19 pandemic crisis as a model). *Journal of Public Affairs*, v. 20, n. 4, p. 1-11, 2020.
- AL-HARIRI, Mohammed. *Crisis management: economic, financial and administrative problems*. Amman: Dar Al Bidaya publishers and distributors, 2010.
- ALI, Makid; AHLAM, Khalifa. The role of financial management in facing crises in the economic institution “case study”. *Algerian Journal of Economics and Finance*, v. 3, n. 1, p. 7-32, 2016.
- AL-KETBI, Salem. “Corona” and the role of leaders in crisis management. *Elaph*, 2020. Available at: <https://elaph.com/Web/opinion/2020/04/1288261.html>. Access on: Nov. 8, 2022.
- AL-KHATIB, M. H. O. *Skills of strategic leadership and its relation with crisis management “A Field Study on the Palestinian Local Institutions in Gaza Governorates”*. Thesis (Master’s) – The Islamic University of Gaza, Palestine.
- AL-MAGHARI, Mohamed. *The role of administrative control in achieving of total quality in the palestinian local authorities in the Gaza Strip*. 2020. Thesis (Master’s) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020.
- AL-NAJJAR, Muhammad. *Impediments of performance appraisal implementation of employees in the local authorities in Gaza Strip governorates*. 2013. Thesis (Master’s) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2013.
- ALO, Udochukwu; NWOBU, Obiamaka; ADEGBOYE, Alex. Government integrated financial management information system and sustainable public procurement in Nigeria. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 331-347, 2021.
- AL-SARRAJ, Yahya. The municipalities of the Gaza Strip announce a gradual reduction in services due to the worsening financial crisis. *Gaza municipality*, 2020. Available at: <https://gaza-city.org/public/index.php/news>. Access on: Nov. 8, 2022.
- AL-SAWAFIRI, Mohamed. *The impact of applying electronic management (e-management) on the organizational development from the perspective of the municipality of Gaza employees*. 2020. Thesis (Master’s) – Al-Aqsa University-Gaza, Palestine, 2020.
- AL-ZAHAR, Asma. *Total quality management as a strategy to develop job performance: applied study on the major municipalities*. 2020. Thesis (Master’s) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2020.
- AMARAL, José do. Municipal Legislative Process. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 5, n. 3, p. 29-40, 2015.
- AMYULIANTHY, Rafrini *et al.* Examining the moderating role of performance measurement system on relationship between audit results and performance of indonesian local authorities. *Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, v. 27, n. 1, p. 2040-2058, 2021.
- ANTI-CORRUPTION Law n.1 of 2005 and its amendments. *Palestinian Official Gazette*, n. 53, p. 1-396, 2005.
- ARADEH, Osama; VAN BELLE, Jean-Paul; BUDREE, Adheesh. ICT-Based participation in support of palestinian refugees’ sustainable livelihoods: a local authority perspective. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL IMPLICATIONS OF COMPUTERS IN DEVELOPING COUNTRIES, 16., 2020, Manchester. *Proceedings [...]*. Manchester: [s. n.], 2020.
- AWAD, Rami. *Obstacles of geographic information system implementation in Gaza Strip Municipalities-Palestine*. 2010. Thesis (Master’s) – The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine, 2010.
- BAKIR, Hussam. *Obstacles in the achievement of the major municipalities of the Gaza Strip for their services during emergency situations*. Thesis (Master’s) – The Islamic University of Gaza, Palestine.

- BESHI, Taye; KAUR, Ranvinderjit. Public trust in local government: explaining the role of good governance practices. *Public Organization Review*, v. 20, p. 337-350, 2020.
- ÇAPAR, Selim; KOCA, Mehmet. Provincial administration in crisis and emergency management in Turkey. *Journal of Human Sciences*, v. 19, n. 2, p. 150-161, 2022.
- CHABANI, Madjid; CHABANI, Widad. Managing financial crises according to accounting information systems. *Journal of economics and applied statistics*, v. 11, n. 1, p. 196-206, 2014.
- CHAHED, Abdul Hakim; ZERGOUNE, Mohamed. Effectiveness of information systems in crisis management. *The Journal of Economic and Financial Studies*, v. 10, n. 3, p. 145-151, 2017.
- CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The coronavirus crisis—crisis communication, meaning-making, and reputation management. *International Public Management Journal*, v. 23, n. 5, p. 713-729, 2020.
- CLAEYS, An-Sofie; COOMBS, W. Timothy. Organizational crisis communication: suboptimal crisis response selection decisions and behavioral economics. *Communication Theory*, v. 30, n. 3, p. 290-309, 2020.
- DAGILIENE, Lina; ŠUTIENE, Kristina. Corporate sustainability accounting information systems: a contingency-based approach. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, v. 10, n. 2, p. 260-289, 2019.
- DALLOUL, Mahmoud H. The extent of it infrastructure development and its relationship to accounting information systems efficiency in palestinian governmental higher education institutions in the Gaza Strip: an applied study. *Finance and Business Economics Review (JFBE)*, v. 3, n. 3, p. 101-128, 2019.
- DALLOUL, Mahmoud H.; BINTI IBRAHIM, Z.; TAJUL URUS, S. The impact of quality dimensions of accounting information system success on the effectiveness of during-financial crisis management: the mediating role of system usage in a government sector context. *Asian Economic and Financial Review*, v. 13, n. 1, p. 18-48, 2023.
- DALLOUL, Mahmoud H.; BINTI IBRAHIM, Zuraeda; TAJUL URUS, Sharina. The role of the accounting information quality in pre-financial crisis management at palestinian government universities. *International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences*, v. 12, n. 1, p. 64-78, 2022.
- DALLOUL, Mahmoud H.; IBRAHIM, Zuraeda B.; URUS, Sharina T. Palestine and palestinian local authorities: an overview. *YMER*, v. 22, n. 3, p. 754-778, 2023.
- DALLOUL, Mahmoud H.; IBRAHIM, Zuraeda B.; URUS, Sharina T. The association between the success of information systems and crises management: a theoretical view and proposed framework. *International Journal of Asian Social Science*, v. 12, n. 1, p. 55-68, 2022.
- DAMAYRA, Fathiya; KHATIB, Tamer. Assessment of innovation policy standards' impact on local development of renewable energy in Palestinian local government units. *Renewable Energy*, v. 187, p. 177-192, 2022.
- ELSHARIF, Tarek. The elements of accounting information systems and the impact of their use on the relevance of financial information in Wahda Bank—Benghazi, Libya. *Open Journal of Business and Management*, v. 7, n. 3, p. 1429-1450, 2019.
- GHONEIM, Maher. *The role of computerized management information systems in the decision-making process in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. 2004. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2004.
- GHORAB, Ibrahim. *The role of the budget as a planning tool to exploit the financial resources in the Gaza strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.
- HEGAZY, Khaled. *The limits of the authority of local authorities to impose fees and means of control in the palestinian legislation: analytical study compared of provisions Islamic Sharia*. 2020. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2020.

- HIJAZI, Nizar. The Union of Municipalities in Gaza warns of a renewed electricity crisis. *Palestine Today News Agency*, 2017. Available at: <https://cms.paltoday.ps/ar/post/296662>. Access on: Nov. 8, 2022.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. The IMF-FSB early warning exercise: design and methodological toolkit. *Policy Papers*, v. 2010, n. 78, p. 1-41, 2010.
- ISSA, Amjad; ABU-EISHEH, Sameer. Evaluation of implementation of municipal roads' maintenance plans in Palestine: a pilot case study. *International Journal of Pavement Research and Technology*, v. 10, n. 5, p. 454-463, 2017.
- JABER, Rania; SABRI, Nidal. Financial analysis of Palestinian local government. *International Journal of Business and Globalisation*, v. 5, n. 2, p. 211-224, 2010.
- KAPUCU, Naim; ÖZERDEM, Alpaslan; SADIQ, Abdul-Akeem. *Managing Emergencies and crises: global perspectives*. US: Jones & Bartlett Learning, 2022.
- KUHAIL, Muhammad. *The extent of accounting education compatibility with the requirements of the labor market field study: municipalities of the Gaza Strip*. 2019. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2019.
- LAW n. (1) Of 1997, Concerning Palestinian Local Authorities. *Palestinian Official Gazette*, n. 20, p. 5-34, 1997.
- LAW of state audit and administrative control bureau n.15 of 2004. *Palestinian Official Gazette*, n. 53, p. 1-396, 2005.
- MANSOUR, Hala. *Factors affecting the productivity of Gaza large municipalities workers*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.
- MAVHURA, Emmanuel. Learning from the tropical cyclones that ravaged Zimbabwe: policy implications for effective disaster preparedness. *Nat Hazards*, v. 104, p. 2261-2275, 2020.
- MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *A guide to accounting procedures according to the cash basis*. 2012.
- MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *The strategic framework for the transformation into electronic municipalities (2019-2023)*. 2019.
- MUBARAK, Ramah. *Crises management challenges and effects on economical sustainable development in media organizations (Al-Aqsa media network) 'case study'*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.
- MUNICIPAL DEVELOPMENT AND LENDING FUND. Law n. 25 of 2016. *Palestinian Official Gazette*, n. 127, p. 1-219, 2016.
- MUNICIPAL DEVELOPMENT AND LENDING FUND. *Financial policies and procedures related to a medium or small Palestinian municipality*. 2011.
- NAKISBAEV, Dmitriy; DUGALICH, Natalia. Introduction of digital platforms to State and Municipal administration: opportunities for regulation and transformation of social services for the population. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 12, n. 3, 132-143, 2022.
- OBAID, Shaher. Challenges facing local authorities in light of the corona pandemic and its relationship with the central government in Palestine. *Archives of Business Research*, v. 8, n. 8, 2020.
- PALESTINIAN CENTRAL BUREAU OF STATISTICS; MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT. *Local Communities Survey, 2015: Main Findings*. Ramallah, Palestine: PCBS, 2015.
- PALESTINIAN LEGISLATIVE COUNCIL. *The bylaws of the Palestinian Legislative Council*. 2000.
- PEDERSEN, Carsten; RITTER, Thomas; DI BENEDETTO, C. Anthony. Managing through a crisis: managerial implications for business-to-business firms. *Industrial Marketing Management*, v. 88, p. 314-322, 2020.

- PREARO, Leandro; MARACCINI, Maria; ROMEIRO, Maria. Factors affecting the index human development of municipalities of the state of Sao Paulo. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 5, n. 1, p. 133-155, 2015. □
- QAWASMEH, Feras, SINGARAVELLOO, Kuppusamy; ARIFFIN, Raja. Palestinian local government: issues of legal and institutional frameworks. *Voprosy Gosudarstvennogo I Munitsipalnogo Upravleniya-Public Administration Issues*, n. 6, p. 146-171, 2021.
- RADDAD, Samer; SALLEH, Abdul Ghani; SAMAT, Narimah. Determinants of agriculture land use change in Palestinian urban environment: urban planners at local governments perspective. *American-Eurasian Journal of Sustainable Agriculture*, v. 4, n. 1, p. 30-38, 2010.
- RADWAN, Reda. *Requirements of strategic vigilance and its relation with crisis is management: applied study on intermediate community colleges in southern governorates of Palestine*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Gaza, Palestine.
- SABBAH, Reem. *Obstacles to strategic plans implementation in Gaza strip municipalities: from the perspective of top and executive management*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.
- SABRI, Nidal; JABER, Rania. Managerial performance of Palestinian local authorities. *Transforming government: people, process and policy*, v. 1, n. 4, p. 350-363, 2007.
- SALEM, Iyad. *The reality of internal auditing in the municipalities of the Gaza Strip: an analytical field study*. 2012. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2012.
- SALIM, Farid. *The effect of applying the cash basis on the significance of accounting information for decision makers in the municipalities of the Gaza Strip in Palestine*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.
- SHAAT, Ahmed. *The impact of the determinants of foreign funding policy on the volume of funding for the municipalities operating in the Gaza Strip: field study: Gaza Municipality, Khan Younis and Rafah*. 2019. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2019.
- SHALLAH, Fouad. *The extent to which the zero-based budget can be applied in the municipalities of the Gaza Strip: an applied study on the Gaza municipality*. 2009. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2009.
- SHEHADE, Ahmed. *The impact of applying Occupational Health and Safety Assessment Series OHSAS 18001 on the Organizational Citizenship Behavior: a field study on the major municipalities in Gaza Strip*. 2019. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine, 2019.
- SHEIKH EID, Ibrahim. *The extent of the effectiveness of budgets as a tool for planning and monitoring in Gaza Strip municipalities*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.
- SHURAB, Basem. *Evaluating the effect of incentives system on employees performance level in the large municipalities of Gaza Strip*. Thesis (Master's) – The Islamic University of Gaza, Palestine.
- STATE AUDIT & ADMINISTRATIVE CONTROL BUREAU. *Report of the State Audit & Administrative Control Bureau, Annual Report 2018*. p. 1-210. 2018.
- STATE AUDIT & ADMINISTRATIVE CONTROL BUREAU. *Report of the State Audit & Administrative Control Bureau, Annual Report 2016: Control & Audit for Construction, Development & Good Governance Enhancement*. p. 1-313. 2016.
- STEFANOVA, Milena. Methodology for assessing the activities of local authorities to protect the public interest. *Public policy.bg*, v. 10, n. 4, p. 3-19, 2019.
- SULEIMANY, Mahdi; MOKHTARZADEH, Safoora; SHARIFI, Ayyoob. Community resilience to pandemics: an assessment framework. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 80, p. 1-14, 2022.

SUTHERLAND, Todd. *The management of the effects of a hurricane: a study of higher education crisis management processes as viewed through a performance management system*. Dissertation (Doctoral) – Texas A & M University, United States.

TAMOUS, Iman. *The relationship between administrative empowerment and organizational commitment in the major local governments in Gaza Strip*. 2015. Thesis (Master's) – Al-Azhar University-Gaza, Palestine, 2015.

THE AMENDED basic law of 2003. *Palestinian Official Gazette*, n. 2, p. 1-48, 2003.

THE PALESTINIAN local council elections law no. (10) of 2005 and its amendments. *Palestinian Official Gazette*, n. 128, p. 1-45, 2017.

VAHEDI, Majid; ARVAND, Hamid. The role of information systems in decision-making and public policy making. *Journal of Management and Accounting Studies*, v. 8, n. 2, p. 11-14, 2020.

VANIN, Fábio. The environmentally sustainable city: the liability of local governments in the formulation and implementation of public policy planning urban takeover. *Brazilian Journal of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 95-114, 2012.□

WORLD BANK. *World Bank: the third phase of the Gaza municipal development project*. Washington, D.C.: World Bank, 2017.

XUE, Lan; ZHANG, Qiang; ZHONG, Kaibin. Basic concepts: crisis and crisis management “challenges of the transition”. In: XUE, Lan; ZHANG, Qiang; ZHONG, Kaibin. *Crisis management in China*. Singapore: Springer, 2022. p. 23-43.

ZUBDA, Khaled. Administrative and financial situation of the local bodies: a survey study in the province of Tulkarem. *Journal of Al-Aqsa University: series of human sciences*, v. 18, n. 1, p. 277-318, 2014.

ZWYALIF, Inaam. Success of accounting information systems and their impact on the stages of crises management. *Dirasat, administrative sciences*, v. 42, n. 1, p. 247-266, 2015.

The cover features a photograph of a modern, multi-story building with a grid-like facade. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is prominent. The sky is blue with scattered white clouds. The right side of the cover has a dark red background with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**La regulación contable sobre
los activos de infraestructura en
Latinoamérica**

**The accounting regulation on
infrastructure assets in Latin
America**

Michael Andrés Díaz Jiménez

Mauricio Gómez Villegas

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

La regulación contable sobre los activos de infraestructura en Latinoamérica*

The accounting regulation on infrastructure assets in Latin America

Michael Andrés Díaz Jiménez**

Mauricio Gómez Villegas***

Resumen

Las reformas a la contabilidad gubernamental en Latinoamérica impulsadas por la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP) han traído importantes desafíos para la regulación contable. Esto se debe, principalmente, a la aplicación de la contabilidad de devengo y, con esta, al reconocimiento y la medición contable de diferentes elementos en los estados financieros, incluidos los activos de infraestructura, tales como parques públicos, carreteras e infraestructuras de servicios públicos. Así, este texto tiene como objetivo sistematizar, analizar y comparar el marco normativo relacionado con el tratamiento contable de los activos de infraestructura en Colombia, Perú, Brasil y Chile luego de la armonización contable con las NICSP. Para lograr esto, se utilizará el coeficiente de Jaccard, una herramienta metodológica que permite estimar el nivel de armonización formal entre dos regulaciones: la NICSP 17 versus las normas contables nacionales relacionadas los activos de infraestructura; luego de esto, se realiza un contraste de los hallazgos. Los resultados muestran una mayor similitud en Brasil, mientras que Colombia reporta la más baja. Esto se puede interpretar que en Colombia se han propuesto lineamientos contables específicos, diferentes a los establecidos por el regulador internacional en relación con la contabilización de los activos de infraestructura. Además se encuentra que la definición de lineamientos contables particulares para los activos de infraestructura, continúa siendo un desafío para los organismos de regulación contable en los países latinoamericanos.

Palabras clave: activos de infraestructura; NICSP 17; Latinoamérica; coeficiente de Jaccard; nueva gestión pública; contabilidad gubernamental; regulación contable; NICSP.

* Autor convidado

** Magister en Contabilidad y Finanzas, Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Corporación Universitaria Remington.
Email: madijaz@unal.edu.co

*** Ph.D. en Contabilidad, Univesitat de València (España). Profesor asociado de la Escuela de Administración y Contaduría Pública de la Universidad Nacional de Colombia. Contador General de la Nación, Colombia.
Email: mgomezv@unal.edu.co

Abstract

The reforms to government accounting in Latin America driven by the implementation of the New Public Management (NPM) have brought significant challenges for accounting regulation. This is mainly due to the application of accrual accounting and, with accruals, the recognition and accounting measurement of different items in the financial statements, including infrastructure assets such as public parks, roads, and utility infras-

structure. Thus, this text aims to systematize, analyze, and compare the regulatory framework related to the accounting treatment of infrastructure assets in Colombia, Peru, Brazil, and Chile after accounting harmonization with IPSAS. To achieve this, the Jaccard coefficient will be used, a methodological tool that allows estimating the level of formal harmonization between two regulations: IPSAS 17 versus national accounting standards related to infrastructure assets; After this, a contrast of the findings is made. The results show greater similarity in Brazil, while Colombia reports the lowest. This can be interpreted that in Colombia specific accounting guidelines have been proposed, different from those established by the international regulator in relation to the accounting of infrastructure assets. In addition, it is found that the definition of accounting guidelines for infrastructure assets continues to be a challenge for accounting regulatory bodies in Latin American countries.

Keywords: infrastructure assets; IPSAS 17; Latin America; Jaccard coefficient; new public management; government accounting; accounting regulation; IPSAS.

1 Introducción

Las reformas del Estado y los cambios en la gestión financiera pública han generado una presión sobre los gobiernos para mejorar su información, lo que ha impulsado nuevas propuestas y modificaciones a los sistemas de contabilidad para el sector público. Al mismo tiempo, las IPSAS son uno de los referentes clave para los países Latinoamericanos que deciden llevar cabo medidas de modernización en la contabilidad de los gobiernos, buscando mejorar la calidad y la transparencia de la información financiera y, en especial, fortalecer su utilidad para la toma de decisiones y la rendición de cuentas^{1,2}.

Una característica importante de los procesos de reforma de la gestión financiera y de la contabilidad pública ha sido el reconocimiento contable de todos los activos gestionados por las organizaciones gubernamentales, incluidos los activos de infraestructura (p.ej. redes de infraestructura vial), bienes de uso público (p.ej. plazas públicas, parques, bibliotecas, entre otros) y bienes históricos y culturales (p.ej. monumentos históricos y colecciones de arte); sin embargo, dada la naturaleza de estos activos, existen dificultades para definir su propiedad o control, no existen precios de mercado, no pueden valorarse en términos financieros y, antes que flujos futuros de efectivo, lo que incorporan es un gran potencial de servicios para la comunidad³.

Los activos de infraestructura representan una gran proporción de los activos totales en las entidades gubernamentales y son un reflejo importante de la inversión y del gasto público. Además de esto, las inversiones en infraestructura pública son consideradas como la base para el desarrollo sostenible y una expresión del avance social, económico y político de un país⁴. Es así como las redes de infraestructura vial, de telecomunicaciones, los sistemas de agua y alcantarillado, los espacios de recreación y deporte, entre otros, mejoran la calidad de vida y el bienestar social de las comunidades y tienen un efecto directo sobre la disminución de los niveles de la pobreza y el aumento de la equidad⁵.

¹ RAMOS, Fabrício; GÓMEZ, Mauricio. Reforma contábil do setor público na América Latina e comunidades epistêmicas: uma abordagem institucional. *Revista de administração pública*, v. 54, n. 1, p. 11–31. jan. 2020.

² EHALAIYE, Dimu; REDMAYNE, Nives; LASWAD, Fawzi. Does accounting information contribute to a better understanding of public assets management? the case of local government infrastructural assets. *Public Money & Management*, v. 41, n. 2, p. 88–98, Jan. 2020.

³ CHRISTIAENS, Johan; ROMMEL, Jan; BARTON Allan; EVERAERT, Patricia. Should all capital goods of governments be recognised as assets in financial accounting? *Baltic Journal of Management*, v. 7, n. 4, p. 429–443, Oct. 2012.

⁴ ROMP, Ward; DE HAAN, Jakob. Public capital and economic growth: a critical survey. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, [S. l.], v. 8, p. 6–52, May. 2007.

⁵ CUENCA, Anibal; TORRES, Daniel. Impacto de la inversión en infraestructura sobre la pobreza en Latinoamérica en el período 1996-2016. *Población y Desarrollo*, v. 26, n. 50, p. 5-18, jun. 2020.

Anteriormente, la contabilidad pública basada en caja no permitía la incorporación de estos elementos en el estado de situación financiera, pues el reconocimiento de los recursos utilizados para su formación, dada la dominancia presupuestal, se representaba en el gasto cuando se generaba el flujo de efectivo. No obstante, con la implementación de la contabilidad de devengo, estos bienes deberán incluirse como activos, lo que ha implicado grandes desafíos relacionados principalmente con la falta de su identificación en un inventario físico y la falta de consenso frente a la pertinencia y razonabilidad de su inclusión en la información financiera de los gobiernos, especialmente por ausencia de métodos de valoración adecuados⁶. En este sentido, se evidencia que no se cuenta con una aceptación conceptual, ni procedimental sólidas para su tratamiento, pese a los avances modestos en la literatura académica y pese a la emergente regulación contable en esta materia en algunas jurisdicciones.

En este contexto, se justifica sistematizar y comparar el proceso llevado a cabo en los países que han emprendido la armonización e implementación de las IPSAS en la región y que, en línea con ello, vienen incorporando los activos de infraestructura en la contabilidad del sector público. Asimismo se identifica que los países que más han avanzado en la armonización e implementación de las IPSAS en Latinoamérica son Colombia, Perú, Brasil y Chile^{7, 8}. Sistematizar y comprar los tratamientos contables de las redes de infraestructura vial que se prescriben en las jurisdicciones señaladas, así como sus convergencias y divergencias con lo establecido en las IPSAS, permitirá conocer y comparar el grado de avance en los procesos de armonización de la regulación de la contabilidad pública en la región.

Por consiguiente, este trabajo tiene como objetivo sistematizar, analizar y comparar los marcos normativos relacionados con el tratamiento contable de las redes de infraestructura vial en Colombia, Perú, Brasil y Chile luego de la armonización contable con las IPSAS. Para ello, el documento se estructura de la siguiente manera: luego de esta introducción, en la segunda parte se realiza una revisión de la literatura que permite caracterizar las investigaciones académicas llevadas a cabo sobre el tratamiento contable de los activos de infraestructura. Luego, en el tercer apartado, se describe la metodología utilizada para la comparación, consistente en el coeficiente de Jaccard, una herramienta metodológica que permite analizar el nivel de armonización formal entre diferentes regulaciones. En la cuarta sección se presentan los resultados y se realiza el contraste entre la regulación contable definida para el tratamiento contable de los activos de infraestructura en cada país objeto de estudio versus la IPSAS 17 – Propiedades planta y equipo. Finalmente, en la quinta parte, se presentan las conclusiones y consideraciones.

2 Revisión de la literatura

2.1 La contabilidad de los activos de infraestructura

Una característica importante de las reformas a la contabilidad gubernamental ha sido el reconocimiento de todos los activos gestionados por las organizaciones gubernamentales, incluidos los activos de infraestructura. Estos activos pueden referirse a redes de carreteras, infraestructura de energía eléctrica, redes de

⁶ LOMBARDI, Rosa; SCHIMPERNA, Federico; SMARRA, Marguerita; SORRENTINO, Marco. Accounting for infrastructure assets in the public sector: the state of the art in academic research and international standards setting. *Public Money & Management*, p. 1–10, nov. 2020.

⁷ GÓMEZ, Buch; CASAL, Cabaleiro. Heritage assets e infraestructuras públicas: ¿cómo, dónde y por cuánto? *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, v. 14, n. 1, p. 103 – 116, enero 2008.

⁸ En este artículo también incluye a Costa Rica, sin embargo, en el presente trabajo no se incluye por evidenciar una distancia significativa entre la decisión de armonización legal de las IPSAS y su implementación material.

acueducto y alcantarillado, etc., pero también pueden ser inmuebles de uso administrativo u operativo, como centros administrativos, escuelas públicas, hospitales, parques, plazas públicas, bibliotecas, etc.⁹.

Por un lado, los organismos reguladores internacionales no han desarrollado suficientes orientaciones técnicas sobre el tratamiento contable concreto y, por otro, en la literatura académica hay opiniones divididas; algunos respaldan su incorporación en los informes financieros generales y otros plantean la presentación de informes complementarios o paralelos, en su mayoría cualitativos, que no impacte en las magnitudes contables y patrimoniales de las entidades^{10,11}.

Así mismo, se han presentado diversas problemáticas desde el punto de vista operativo, particularmente en la forma más adecuada de gestionarlos y controlarlos contablemente, por ejemplo, en la estimación de vidas útiles y métodos de depreciación consistentes, el reflejo de la representación social y patrimonial, etc. (Brusca et al., 2016). Estas dificultades han perdurado durante más de tres décadas y no han recibido toda la atención que merecen, llevando a la falta de criterios consistentes para su manejo contable y generando así varios desafíos^{12,13}.

Lo anterior pone en evidencia algunos vacíos tanto en la literatura académica como en la regulación internacional, por la falta de definiciones consensuadas y lineamientos sobre el abordaje contable operativo de los activos de infraestructura. Esto ha llevado, a su vez, a que los reguladores locales y a los preparadores de información financiera permitan el reconociendo de estos activos bajo bases contables diferentes, afectando los niveles de comparabilidad, transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos en las entidades gubernamentales.

Vale la pena señalar que algunas normas contables internacionales como las declaraciones del *Governmental Accounting Standards Board – GASB* y los *European Public Sector Accounting Standards – EPSAS* propuestas por la Comisión Europea, previamente han venido presentando importantes avances para definir el tratamiento contable de los activos de infraestructura con vistas a los requisitos de información financiera mediante estudios especiales sobre el tema y ajustes a los pronunciamientos vigentes.

2.2 Definición y clasificación de los activos de infraestructura

En la literatura académica no existe una definición consensuada para los activos de infraestructura. Uno de los primeros acercamientos fue el de Mautz¹⁴, quien planteó que las infraestructuras públicas deberían considerarse como pasivos, puesto que generan una corriente permanente de salida de recursos para su mantenimiento, conservación y para poder garantizar sus condiciones operativas.

Posteriormente, el mismo autor¹⁵ modificó sus argumentos y propuso como alternativa, no registrarlos como pasivos, sino que debería crearse una nueva tipología especial para su clasificación como *facilities* entendidos como aquellos bienes que generan flujos negativos de caja, pero que son indispensables para el cumplimiento de los propósitos de las entidades públicas.

⁹ LOMBARDI, Rosa; SCHIMPERNA, Federico; SMARRA, Marguerita; SORRENTINO, Marco. Accounting for infrastructure assets in the public sector: the state of the art in academic research and international standards setting. *Public Money & Management*, p. 1–10, nov. 2020.

¹⁰ GÓMEZ, Buch; CASAL, Cabaleiro. Heritage assets e infraestructuras públicas: ¿cómo, dónde y por cuánto? *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, v. 14, n. 1, p. 103 – 116, enero 2008.

¹¹ WOLF, Anshí; CHRISTIAENS, Johan; AVERSANO, Natalia. Heritage assets in the due process of the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). *Public Money & Management*, p. 1-11, Feb. 2020.

¹² ANESSI, Eugenio; CARUANA, Josette; SICILIA, Mariafrancesca; STECCOLINI, Ileana. Heritage: the priceless hostage of accrual accounting. *International Journal of Public Sector Management*, p. 285 – 306, Aug. 2020.

¹³ RUZ, Verónica. Accounting recognition of public infrastructure: applying a practical control criterion approach. *Public Money & Management*, v. 40, n. 7, p. 535 – 539, May. 2020.

¹⁴ MAUTZ, Robert. Financial reporting: should government emulate business? *Journal of Accountancy*, v. 152, n. 2, p. 53-60, 1981.

¹⁵ MAUTZ, Robert. Monuments, mistakes and opportunities. *Accounting Horizons*, p. 123 – 128, 1988.

Sin embargo, más adelante, Pallot¹⁶ contradice las apreciaciones de Mautz considerando que se tiene una visión muy abstracta sobre las características de estos bienes, pues solo se están teniendo en cuenta atributos frente a su naturaleza. En este sentido también argumenta que la definición de “activo” llevada a su aplicación en el sector público, tiene diferentes connotaciones que van más allá de la capacidad de generar flujos de efectivo, como el potencial de servicio, la probabilidad de generar beneficios económicos, la existencia del control y que el activo surge como resultado de una transacción pasada.

Adicionalmente, se considera que los planteamientos teóricos sobre la “propiedad común”, los cuales han sido ampliamente definidos en otros campos de conocimiento como la economía, al incorporarse a la contabilidad, ayudarían a darle un tratamiento coherente a un importante grupo de activos fijos y a favorecer un adecuado sistema informativo por parte de las organizaciones públicas.

Una particularidad es que estos bienes no son mantenidos para generar flujos de efectivo, sino para prestar un servicio social de beneficio colectivo, y dada su naturaleza, no existen precios de mercado para muchos de ellos, no pueden valorarse en términos financieros y muy difícilmente generan beneficios económicos monetarios asociados a su uso¹⁷.

Algunas apreciaciones adicionales sobre la definición y clasificación adecuada de los activos de infraestructura sugieren que no es conveniente mezclar dentro de la misma categoría los activos de infraestructura pública con los demás activos fijos, puesto que distorsionaría la información contable presentada a los usuarios. Esto porque cada uno tiene objetivos y características particulares, los primeros se relacionan con la capacidad de prestar un potencial de servicio para las comunidades, mientras que los segundos, se utilizan para labores administrativas o misionales de las entidades públicas.

Así mismo, deberán tenerse en cuenta otras características para poder categorizar las infraestructuras públicas como activos; por ejemplo, la facultad para controlarlos, el potencial de uso, la capacidad de generar beneficios (sean económicos o sociales) y la necesidad para el cumplimiento de objetivos particulares, así como derivarse de eventos pasados y que sean medibles-valorables¹⁸.

En esta misma línea, se propone que es necesario distinguir y clasificar de manera adecuada las infraestructuras de acuerdo con su uso y disposición. En este sentido se deben identificar los “activos gubernamentales de tipo empresarial” representados especialmente en bienes destinados para la prestación de servicios públicos, y los “activos gubernamentales específicos” refiriéndose a aquellos que están disponibles directamente a la comunidad como museos, galerías de arte, y en general los bienes públicos colectivos¹⁹.

Por otra parte, se realiza una revisión de la normatividad propuesta por los reguladores locales de Canadá (PSAB), Australia (AASB), Estados Unidos (GASB), Francia (CNOCP) y Austria (CGAS), en relación con el tratamiento de los activos de infraestructura, en donde se identifican varias propuestas sobre la definición, reconocimiento, medición e información a revelar; encontrando características similares que podrían significar un punto de partida para el planteamiento y fortalecimiento de los estándares internacionales relacionados con estos recursos²⁰.

¹⁶ PALLOT, June. The nature of public assets: a response to Mautz. *Accounting Horizons*, p. 79-85, 1990.

¹⁷ CHRISTIAENS, Johan; ROMMEL, Jan; BARTON Allan; EVERAERT, Patricia. Should all capital goods of governments be recognised as assets in financial accounting? *Baltic Journal of Management*, v. 7, n. 4, p. 429-443, Oct. 2012.

¹⁸ RUZ, Verónica. Accounting recognition of public infrastructure: applying a practical control criterion approach. *Public Money & Management*, v. 40, n. 7, p. 535 – 539, May. 2020.

¹⁹ CHRISTIAENS, Johan; ROMMEL, Jan; BARTON Allan; EVERAERT, Patricia. Should all capital goods of governments be recognised as assets in financial accounting? *Baltic Journal of Management*, v. 7, n. 4, p. 429-443, Oct. 2012.

²⁰ LOMBARDI, Rosa; SCHIMPERNA, Federico; SMARRA, Marguerita; SORRENTINO, Marco. Accounting for infrastructure assets in the public sector: the state of the art in academic research and international standards setting. *Public Money & Management*, p. 1-10, nov. 2020.

Desde el punto de vista normativo, IPSASB justifica que los activos de infraestructura cumplen con la definición de propiedades, planta y equipo y deberán contabilizarse según los lineamientos de la IPSAS 17, algunas de las características de estos bienes se describen a continuación:

son parte de un sistema o red, son de naturaleza especializada y no tienen usos alternativos, son inmuebles, y pueden estar sujetos a limitaciones con respecto a su disposición. Ejemplos de estos son redes de carreteras, sistemas de alcantarillado, sistemas de suministro de agua y energía y redes de comunicación²¹.

2.3 Evidencia empírica de la contabilidad de los activos de infraestructura en Latinoamérica

La evidencia sobre investigaciones en Latinoamérica ha sido muy limitada y no se encuentran estudios comparativos en la región que den cuenta de las posturas que cada jurisdicción ha tomado para el tratamiento contable de los activos de infraestructura. Sin embargo, se han identificado algunos acercamientos en donde se evalúa el avance en el reconocimiento, medición y valoración de los activos de infraestructura.

En Brasil se destacan dos estudios: por un lado, se demuestra que la gran mayoría de un grupo de encuestados consideran pertinente el reconocimiento de los activos de infraestructura en los informes financieros, pues en general traería beneficios para las comunidades respecto a una mayor confianza y legitimidad de las organizaciones. Sin embargo, también manifiestan que la mayor dificultad, en relación con el reconocimiento, se encuentra en la medición o la atribución de valores consistentes con las características de estos activos²².

Por otra parte, se encuentran que, del análisis de los informes contables de las unidades federativas brasileñas (27), tan solo el 7,7% se adhiere al cumplimiento normativo para el reconocimiento y divulgación de los activos de infraestructura. Sugieren algunos temas de investigación para avanzar en la discusión, en donde se evalúe, por ejemplo, si las dificultades en el reconocimiento de estos activos obedecen a la falta de compromiso por parte de los mandatarios de turno, o a la falta de competencias y de personal capacitado, o por la imposibilidad de asignar valores consistentes con su naturaleza²³.

En Colombia se han publicado dos trabajos. En uno de estos se genera una propuesta para la valoración del sistema vial en la ciudad de Bogotá luego de la armonización con los estándares internacionales. En este trabajo se propone una herramienta práctica para actualizar el valor de las vías realizando una reconstrucción del costo, incorporando el valor del terreno y separándolo de la construcción. Se encuentran algunas dificultades relacionadas con la falta de identificación de las vías objeto de registro y las entidades responsables de su administración, así como limitada disponibilidad de la información²⁴.

El otro trabajo consiste en otra propuesta sobre la valoración de parques públicos utilizando precios hedónicos. Debido a la falta de actualización de dichos predios, se propone una metodología que permita estimar los valores económicos de los bienes que carecen de un mercado específico, en función de un conjunto de atributos, como las características estructurales, socioeconómicas, medioambientales, etc. en donde se infieren las demandas implícitas que son las formadoras del valor del bien²⁵.

²¹ IPSASB. *IPSAS 17: property, plant, and equipment*. 2022.

²² LIMA, Diana; SILVA, Mauricio; BORGES, Erivan; PEREIRA, José. Pesquisa empírica: uma contribuição ao tratamento contábil dos bens de uso comum. *Revista Ambiente Contábil*, v. 3, n. 2, p. 34-44, jul. 2011.

²³ PAULINO, Amanda; SILVA, Valdemir da; GAMA, Jean; MARQUES, Luiz; MIRANDA, Luiz. A divulgação dos ativos de infraestrutura de uso comum do povo: uma abordagem conceitual e exploratória no setor público brasileiro. In: INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING. São Paulo, 2017.

²⁴ GUTIÉRREZ, Julián; DÍAZ, Michael. Valoración del sistema vial de la ciudad de Bogotá: una aproximación bajo el nuevo marco normativo contable. *Contaduría Universidad de Antioquia*, v. 71, p. 233-251. jul. 2017.

²⁵ DÍAZ, Michael; GUTIÉRREZ, Julián; PATIÑO, Ruth. Valoración de bienes de uso público en el modelo contable de entidades de gobierno en Colombia. Una aproximación desde los precios hedónicos. *Cuadernos de contabilidad*, v. 19, n. 48, p. 13-24, mar. 2018.

Finalmente, en Chile²⁶, se realiza una revisión de los marcos contables gubernamentales de algunos países como, Australia, Francia, Canadá y Chile sobre los criterios de reconocimiento contable de los activos de infraestructura. En particular, se estudia la definición de “control” desde los planteamientos del marco conceptual de las IPSAS, así como la definición de activos de infraestructura, encontrando que no existe un consenso con los planteamientos de otros marcos normativos locales.

3 Metodología

3.1 Medición de la armonización formal: el Coeficiente de Jaccard

El coeficiente de Jaccard es una herramienta metodológica que permite calcular el grado de similitud entre dos cuerpos normativos, midiendo la proporción de sus características compartidas. Este coeficiente ha sido utilizado para analizar el nivel de armonización formal entre diferentes regulaciones, de diferentes países y en diferentes periodos de tiempo^{27, 28}.

Algunas investigaciones muestran el nivel de similitud de un marco regulatorio contable nacional versus los estándares internacionales y otros se enfocan en el análisis de un estándar internacional específico, aplicado en una jurisdicción particular²⁹.

El coeficiente de *Jaccard* (Jcc) se denota de la siguiente manera

$$S_{ij} = \frac{a}{a+b+c} \quad D_{ij} = \frac{b+c}{a+b+c}$$

Donde:

S_{ij} representa el grado de similitud entre los dos conjuntos de normas contables analizadas

D_{ij} representa el grado de disimilitud o diversidad entre los dos conjuntos de normas contables analizadas

a – representa el número de elementos que toman el valor 1 para ambos conjuntos de regulaciones;

b – representa el número de elementos que toman el valor 1 dentro del conjunto j de reglas y el valor 0 para el conjunto i de regulaciones;

c – representa el número de elementos que toman el valor 1 dentro del conjunto i de reglas y el valor 0 para el conjunto j de regulaciones.

Este coeficiente relaciona el número de características presentes y ausentes simultáneamente en ambos conjuntos y el número total de características que van de 0 a 1. Las características presentes en la regulación contable se codificaron como “1” por usar un criterio o método de contabilidad particular; y como “0” por no utilizar un criterio o método de contabilidad en particular. Cuanto más cerca esté el coeficiente de Jaccard

²⁶ RUZ, Verónica. Accounting recognition of public infrastructure: applying a practical control criterion approach. *Public Money & Management*, v. 40, n. 7, p. 535 – 539, May. 2020.

²⁷ FONTES, Alexandra; RODRIGUES, Lúcia; CRAIG, Russell. Measuring convergence of national accounting standards with International Financial Reporting Standards. *Accounting Forum*, v. 29, p. 415–436, Feb. 2005.

²⁸ RĂZVAN, Andrei; TIMEA, Melinda. An analysis of the international proposals for harmonization accounts statement and government finance statistics. *Accounting and Management Information Systems*, v. 13, n. 4, p. 800–819, Dic. 2014. Disponible en: http://online-cig.ase.ro/RePEc/ami/articles/13_4_10.pdf.

²⁹ MORAIS, Ana; FIALHO, Ana. Do harmonised accounting standards lead to harmonised accounting practices? an empirical study of IAS 39 measurement requirements in some European Union countries. *Australian Accounting Review*, v. 18, p. 224 – 236, Ago. 2008.

(similitud) de 1 (o 100%), mayor será la comparabilidad y armonía de los dos conjuntos de reglas o criterios contables.

A modo de ilustración, el coeficiente de Jaccard se puede exponer en el siguiente ejemplo: Según IPSAS 17, una entidad elegirá el modelo del costo o el modelo de revaluación como su política contable y aplicará esa política a toda una clase de propiedades, planta y equipo. Criterio comparable #1: después del reconocimiento como activo, un elemento de propiedad, planta y equipo se contabilizará por su costo, menos cualquier depreciación acumulada y cualquier pérdida por deterioro acumulada. Criterio comparable #2: después del reconocimiento como activo, un elemento de propiedad, planta y equipo cuyo valor razonable pueda medirse con fiabilidad, se contabilizará por su importe revaluado³⁰. Ahora, en la regulación contable colombiana se ha prescrito: después del reconocimiento, la propiedad, planta y equipo se medirán por el costo menos la depreciación acumulada menos el deterioro acumulado (no existe otra opción)³¹.

Como resultado del criterio comparable # 1 se obtiene: $a = 1$; $b = 0$; $c = 0$. Mientras que en el criterio comparable #2 es: $a = 0$; $b = 0$; $c = 1$. Si se aplica el coeficiente con estos dos sencillos elementos se obtiene lo siguiente: $1/(1+0+1)=0,5$. Es decir que entre la IPSAS 17 y la regulación contable colombiana presenta una similitud del 50% en la medición posterior en este tipo de bienes.

Dado el objetivo de la presente investigación, se busca contrastar las normas contables emitidas por los organismos de regulación contable de Colombia, Perú, Brasil y Chile versus las IPSAS. Utilizando el coeficiente de *Jaccard*, se comparan específicamente los lineamientos definidos respecto al tratamiento contable de los activos de infraestructura después de haber efectuado la adopción de los estándares internacionales de contabilidad para el sector público.

Para realizar esta medición, se analizan los requerimientos específicos contenidos en la regulación contable pública definida por cada país, en relación con el tratamiento de los activos de infraestructura en las diferentes fases del ciclo contable: reconocimiento, medición inicial, medición posterior, baja en cuentas y revelaciones.

Sin embargo, no se tienen en cuenta las estimaciones particulares como vidas útiles y métodos de depreciación, ni umbrales de materialidad determinados por cada jurisdicción. Tampoco serán objeto de comparación los procedimientos sobre cálculos específicos, como por ejemplo la definición de los valores de referencia en un análisis de deterioro. Aunque si se les dará alcance en la presentación de los resultados.

De la IPSAS 17 y de cada regulación específica, se tienen en cuenta solo los principios, pero si hay elementos comparables que son importantes (por ejemplo, las características de la definición de activos de infraestructura) y están fuera de estos principios, también se tendrán en cuenta.

4 Resultados

4.1 Análisis comparativo sobre la regulación contable definida por las autoridades de Colombia, Perú, Brasil y Chile sobre los activos de infraestructura

Aplicando la herramienta metodológica descrita en el apartado anterior, se calcula el coeficiente de *Jaccard* para los siguientes pares de referentes normativos: (IPSAS / COL); (IPSAS / PE); (IPSAS / BR); (IPSAS / CL). Los resultados globales se presentan a continuación:

³⁰ IPSASB. *IPSAS 17: property, plant, and equipment*. 2022.

³¹ COLOMBIA. Contaduría General de la Nación. *Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3P5z6qJ>.

Tabla 1 - Coeficiente de Jaccard – Resultados Globales

Comparación	S _{ij}	D _{ij}
IPSAS / COL	45,33%	54,67%
IPSAS / PE	64,29%	35,71%
IPSAS / BR	80,19%	19,81%
IPSAS / CL	45,68%	54,32%

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la tabla 1, el mayor nivel de similitud con la IPSAS 17 se presenta en Brasil y el menor en Colombia. Sin embargo, se debe tener precaución con la interpretación del resultado. Esto no quiere decir que la regulación de Brasil sea mejor que la colombiana (o viceversa) respecto al tratamiento contable de los activos de infraestructura; lo que significa es que la norma brasilera tiene un mayor nivel de afinidad con la IPSAS 17;

Sin embargo, teniendo en cuenta que en Colombia se ha desarrollado una norma particular para este tipo de activos (capítulo 1. Activos No. 11 – Bienes de Uso Público del Marco Normativo para Entidades de Gobierno; CGN, 2015b), merece un análisis más profundo en comparación con Brasil en donde solamente se da un alcance a los activos de infraestructura dentro de la misma norma de Propiedades planta y equipo (al igual que el estándar internacional) de la siguiente forma:

Algunos activos se describen comúnmente como activos de infraestructura. Si bien no existe una definición universalmente aceptada de activos de infraestructura, estos activos suelen mostrar algunas o todas las siguientes características:

- a) Formen parte de un sistema o red;
- b) Son de naturaleza especializada y no tienen usos alternativos;
- c) sean inmuebles; y
- d) Pueden estar sujetos a restricciones en cuanto a su disposición.

[...] Los activos de infraestructura cumplen la definición de propiedad, planta y equipo y deben contabilizarse de acuerdo con esta Norma [...] ³².

Ahora, a nivel desagregado para cada una de las fases del ciclo contable, se obtiene el resultado presentado en la tabla 2, fruto de la aplicación del índice:

Tabla 2 - Coeficiente de Jaccard por criterio contable

Comparación	IPSAS / COL		IPSAS / PE		IPSAS / BR		IPSAS / CL	
	S _{ij}	D _{ij}	S _{ij}	D _{ij}	S _{ij}	D _{ij}	S _{ij}	D _{ij}
Criterio contable								
Reconocimiento	50,0%	50,0%	100,0%	0,0%	92,3%	7,7%	40,0%	60,0%
Medición inicial	85,7%	14,3%	60,0%	40,0%	68,2%	31,8%	26,7%	73,3%
Medición posterior	50,0%	50,0%	60,0%	40,0%	80,0%	20,0%	47,4%	52,6%
Baja en cuentas	33,3%	66,7%	100,0%	0,0%	85,7%	14,3%	28,6%	71,4%
Revelaciones	30,8%	69,2%	53,8%	46,2%	85,7%	14,3%	66,7%	33,3%

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se desagregarán y discutirán los resultados comparativos de las normas contables de cada país en contraste con la IPSAS 17, teniendo en cuenta tanto las investigaciones académicas y los informes institucionales previos, como la evidencia empírica sobre la revisión de los criterios contables de

³² IPSASB. *IPSAS 17: property, plant, and equipment*. 2022.

reconocimiento, medición inicial, medición posterior, baja en cuentas, y revelaciones, aplicando el coeficiente de Jaccard.

4.2 IPSAS 17 vs la regulación contable para Colombia

Como ya se había mencionado, Colombia ha definido las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno, y en el numeral 11 del Capítulo 1 – Activos, se han dispuesto los tratamientos contables para los activos de infraestructura bajo la denominación de “Bienes de Uso Público”. Es de resaltar que, de las cuatro regulaciones analizadas, Colombia es el único país que dispone una norma particular (diferente a la de propiedades, planta y equipo) para este tipo de bienes, los cuales se definen como:

[...]los activos destinados para el uso, goce y disfrute de la colectividad y que, por lo tanto, están al servicio de esta en forma permanente... son ejemplos de bienes de uso público las redes de la infraestructura de transporte, los parques recreativos, las bibliotecas y hemerotecas públicas, y las plazas³³.

La transición hacia la aplicación del anterior tratamiento ha llevado a que las entidades encargadas de gestionar la construcción, puesta en servicio, mantenimiento, rehabilitaciones y demás aspectos de seguimiento sobre las obras de infraestructura pública, deban desarrollar políticas contables y de operación que se alineen con los requerimientos de la autoridad regulatoria, los cuales deben propender por una mejor gestión contable y la mejora en presentación de información contable confiable.

Ahora, respecto a la evaluación de la regulación específica en comparación con las IPSAS, se resaltan las siguientes diferencias:

Tabla 3 - Principales diferencias entre la IPSAS 17 y la norma contable colombiana

Criterio contable	Hallazgos	
	Colombia	IPSAS 17
Reconocimiento	Presenta una definición precisa y una norma específica para el tratamiento contable de los <i>Bienes de Uso Público</i> (BUP) dentro de los que se encuentran los activos de infraestructura	Se menciona que “ <i>los activos de infraestructura cumplen la definición de propiedad, planta y equipo y deben contabilizarse de acuerdo con esta Norma</i> ”
	Menciona puntualmente tres características principales para los BUP: “inalienables, imprescriptibles e inembargables”	No se presentan prescripciones
Medición inicial	Requiere que, cuando se reciben BUP en transacciones sin contraprestación, se deberán priorizar la medición a valor de mercado	Plantea que un activo adquirido a través de una transacción sin contraprestación se medirá inicialmente a su valor razonable en la fecha de adquisición
	Enfatiza que, para la medición al costo, debe considerarse “el valor de adquisición de materiales para la construcción del bien”, mas no sobre BUP ya construidos	Considera que el precio de compra (puede ser de un elemento ya construido) dentro de los componentes del costo.

³³ COLOMBIA. Contaduría General de la Nación. *Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3P5z6qJ>.

Criterio contable	Hallazgos	
	Colombia	IPSAS 17
Medición posterior	No permite el modelo de la revaluación en la medición posterior, solo permite el costo	Plantea que una entidad elegirá el modelo del costo o el modelo de revaluación como su política contable
	Para este tipo de bienes, no es adecuado considerar un valor residual puesto que no se espera recuperar ningún valor por su disposición o venta	Se contempla la determinación de un valor residual, como una porción del activo que se podría recuperar por su disposición o venta
	Define un tratamiento particular para el deterioro de los BUP en el que solo contempla indicios de deterioro por daños físicos.	Redirecciona para dar alcance a la IPSAS 21 y 26 Deterioro del Valor de los Activos Generadores de Efectivo, según corresponda
Baja en cuentas	Se consideran las reclasificaciones de bienes de uso público cuando cambie su destinación.	No se presentan prescripciones
	Específica que “un BUP se dará de baja cuando se pierda el control del activo”	Menciona que se dará de baja por su disposición solamente y no por la pérdida del control
	Los BUP, dada su naturaleza y restricción legal, no son objeto de arrendamiento	Se podrá dar de baja por darse en arrendamiento
Revelaciones	Se exige presentar información sobre bienes de uso público entregados a título de comodato o concesión	No se presentan prescripciones
	Exige revelar información respecto a “las características cualitativas especiales tales como la condición de ser bienes declarados como bienes históricos y culturales	No se presentan prescripciones
	Exige revelar información sobre las rehabilitaciones realizadas	No se presentan prescripciones

Fuente: Elaboración propia con base en ^{34,35}.

Se resalta que no se presentan diferencias importantes en la medición inicial, dado que en ambos marcos normativos se prescribe que la medición deberá realizarse al costo; sin embargo, en los componentes de este, es donde se identifican las diferencias descritas en la tabla 3. De la misma forma, no se encuentran muchas disparidades en los tratamientos prescritos para la depreciación; en ambos marcos se requiere la elección de un método y una vida útil que atienda con las características y uso del activo y que refleje el consumo sistemático de los beneficios del activo.

4.3 IPSAS 17 vs la regulación contable para Perú

Perú no cuenta con una reglamentación contable específica para los activos de infraestructura. Al igual que la IPSAS 17, les da alcance dentro de la misma norma de propiedades, planta y equipo. Sin embargo, la Dirección General de Contabilidad Pública ha emitido algunos pronunciamientos que permiten operativizar su tratamiento contable.

Vale la pena mencionar que de las cuatro jurisdicciones analizadas es la que cuenta con un mayor número de lineamientos y guías específicas para la contabilización de los elementos de propiedad planta y equipo, pero ninguna para los activos de infraestructura, tal como se señaló en el apartado anterior.

³⁴ IPSASB. *IPSAS 17: property, plant, and equipment*. 2022.

³⁵ COLOMBIA. Contaduría General de la Nación. *Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3P5z6qJ>.

Así mismo, es de considerar que, luego de la transición a las IPSAS, el Ministerio de Economía y Finanzas aprueba retomar periódicamente las últimas versiones en español de las IPSAS. Particularmente para el caso de las propiedades planta y equipo, hasta hace algunos años, la regulación aplicable se limitaba a lo contenido en la IPSAS 17.

Sin embargo, en los últimos años, en Perú se han generado propuestas específicas para algunas transacciones, buscando garantizar mayor homogeneidad entre las entidades a nivel nacional y subnacional. Este proceso ha requerido el apoyo de plataformas tecnológicas, y para esto se ha diseñado el módulo de “revaluación de edificios y terrenos” (aplicativo en web) y el módulo de patrimonio del sistema integrado de gestión administrativa, ambos del Ministerio de Economía y Finanzas³⁶.

Respecto al análisis comparativo con los tratamientos contenidos en las IPSAS, no se encuentran diferencias sustanciales, por lo que tampoco se ha definido un abordaje particular para los activos de infraestructura. Los resultados de la comparación se presentan en la tabla 4:

Tabla 4 - Principales diferencias entre la IPSAS 17 y la norma contable peruana

Criterio contable	Hallazgos	
	Perú	IPSAS 17
Reconocimiento	No se presentan diferencias sustanciales	
Medición inicial	Cuando se recibe un bien mediante transferencia por parte de una entidad gubernamental, se reconocerá por el valor en libros que tenía registrado la entidad que lo entrega	Plantea que un activo adquirido a través de una transacción sin contraprestación se medirá inicialmente a su valor razonable en la fecha de adquisición
Medición posterior	Permite la revaluación, aunque limita a que esta deberá realizarse aplicando un factor de ajuste con base en información histórica	Plantea que, si es posible medirse con fiabilidad, se contabilizará por su importe revaluado
	Los lineamientos definidos para el deterioro no serán aplicables a los elementos revaluados ni para los bienes muebles	No excluye del análisis de deterioro para los activos que son revaluados
Baja en cuentas	No se presentan diferencias sustanciales	
Revelaciones	Exige las revelaciones sobre los activos en concesión de las entidades concedentes	No se presentan prescripciones

Fuente: Elaboración propia con base en ^{37, 38, 39, 40, 41}.

Por otro lado, se encuentra que, aunque en la regulación peruana se plantean algunos ejemplos de activos de infraestructura como redes eléctricas, redes de carreteras, sistemas de abastecimiento de agua, sistemas de alcantarillado y redes de comunicación, no hay una definición concreta sobre estos y tampoco se definen criterios particulares para su tratamiento contable. Así mismo, se definen umbrales de materialidad específicos para el reconocimiento inicial y para los costos posteriores que sean capitalizables para dichos activos; si los montos se encuentran por debajo de estos umbrales se registrarán como gastos del ejercicio en que se incurran.

³⁶ FOCAL. *Informe: contabilidad gubernamental en américa latina y convergencia a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)*. Brasilia, 2019.

³⁷ IPSASB. *IPSAS 17: property, plant, and equipment*. 2022.

³⁸ PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. *Directiva No. 002-2014-EF/51.01*. 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3NpIR1I>.

³⁹ PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. *Directiva No. 005-2016-ef/51.01*. Disponible en: <https://bit.ly/43AZcpP>. 2016.

⁴⁰ PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. *Directiva No. 001-2017-EF/51.01*. Disponible en: <https://bit.ly/43X29kl>. 2017.

⁴¹ PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. *Directiva No. 001-2022-EF/51.01*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/2664529-001-2022ef51-01>. 2022.

En cuanto a la medición posterior, Perú ha optado por las dos modalidades propuestas en las IPSAS, costo y revaluación; sin embargo, este lineamiento se aplicará de la siguiente manera:

elementos de PPE diferentes a edificios y terrenos se medirán por su costo menos la depreciación acumulada y el importe acumulado de las pérdidas por deterioro del valor, si las hubiere; se medirán por su valor revaluado los edificios y terrenos, para lo cual es de aplicación la Directiva No. 002-2014-EF/51.01.

También se definen vidas útiles por tipo de bienes y se establecen métodos de depreciación particulares.

Respecto al tratamiento contable del deterioro, la Directiva No. 001-2022-EF/51.01 especifica que se aplicarán los lineamientos bien de la IPSAS 21 - Deterioro de valor de activos no generadores de efectivo, o bien de la IPSAS 26 Deterioro del valor de activos generadores de efectivo. Sin embargo, se dispone de la Directiva No. 001-2017-EF/51.01 “Reconocimiento, Medición y Presentación del Deterioro de los Activos Afectados por Desastres Naturales en las Entidades Gubernamentales” en donde se prescriben algunas disposiciones específicas sobre el responsable de realizar la evaluación, así como algunos criterios en relación con la información a revelar.

4.4 IPSAS 17 vs la regulación contable para Brasil

En Brasil también se han presentado dificultades para fijar una reglamentación específica para el tratamiento contable de los activos de infraestructura; en la práctica, el mayor obstáculo se presenta en la medición, tanto para la reconocimiento en los estados financieros, como para determinar la depreciación y el deterioro⁴².

Así, dentro de la *NBCTSP 07- Ativo Imobilizado* el Conselho Federal de Contabilidade – CFC ha adoptado de manera integral los criterios de la IPSAS 17. El reconocimiento y la medición para los activos de infraestructura siguen la misma base utilizada para otros activos fijos, mientras que sus detalles y particularidades deben revelarse en notas explicativas⁴³

Sin embargo, en la parte II, No. 11 del Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, se prescriben algunas especificidades para la contabilización de los activos de infraestructura que complementan y amplían los lineamientos establecidos en el estándar internacional y en la norma local⁴⁴.

Aunque en este pronunciamiento no se propone una definición precisa, si se describen algunas características particulares de los bienes. Frente a su denominación, se señala que hacen parte de los “Bienes de uso común del pueblo” (*Bens de Uso Comum do Povo*) y se resalta que estos activos normalmente se pueden conservar durante un número significativamente mayor de años que la mayoría de los activos fijos.

También presenta algunos ejemplos dentro de los que se incluyen: redes de carreteras, sistemas de alcantarillado, sistemas de suministro de agua y energía, red de comunicación, puentes, aceras, paseo marítimo, entre otros. Y señala que solo serán objeto de reconocimiento si es posible determinar con fiabilidad su valor de adquisición o de construcción.

Además, aclara que, debido a su naturaleza especializada, para los casos de medición inicial y para ajustes o reclasificaciones, cuando no exista evidencia disponible para determinar el valor razonable, este puede es-

⁴² LIMA, Diana; SILVA, Mauricio; BORGES, Erivan; PEREIRA, José. Pesquisa empírica: uma contribuição ao tratamento contábil dos bens de uso comum. *Revista Ambiente Contábil*, v. 3, n. 2, p. 34-44, jul. 2011.

⁴³ PAULINO, Amanda; SILVA, Valdemir da; GAMA, Jean; MARQUES, Luiz; MIRANDA, Luiz. A divulgação dos ativos de infraestrutura de uso comum do povo: uma abordagem conceitual e exploratória no setor público brasileiro. In: INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING. São Paulo, 2017.

⁴⁴ BRASIL. Tesoro Nacional. Secretaria do Tesoro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)*. 9. ed. 2021.

timarse utilizando el costo de reposición depreciado, teniendo en cuenta su condición y estado físico o con referencia a otros elementos con características similares⁴⁵.

Si se toma solamente la *Norma Brasileira de Contabilidade – NBC-TSP 07* en comparación con la IPSAS 17, la diferencia es casi nula; sin embargo, al incorporar en el análisis el *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, se encuentran algunos lineamientos que están en la regulación brasilera, pero no en el estándar internacional, tal como se presenta en la tabla 5:

Tabla 5 - Principales diferencias entre la IPSAS 17 y la norma contable brasilera

Criterio contable	Hallazgos	
	Brasil	IPSAS 17
Reconocimiento	Aclara que los activos de infraestructura son activos que normalmente se pueden conservar durante un número significativamente mayor de años que la mayoría de los activos fijos	No se presentan prescripciones
Medición inicial	Menciona que debido a su naturaleza, el valor razonable puede estimarse utilizando el costo de reposición depreciado	No se presentan prescripciones
Medición posterior	Plantea que la revaluación puede llevarse a cabo mediante la preparación de un informe técnico por experto o entidad especializada	No se presentan prescripciones
	Se utiliza el concepto pérdida por reducción al valor recuperable	Se utiliza el concepto de “pérdida por deterioro”
Baja en cuentas	En el caso retirar el activo mediante una transferencia, especifica que el importe a asignar debe ser el valor contable neto contenido en los registros de la entidad de origen	No se presentan prescripciones
Revelaciones	Requiere que la entidad que implementa los procedimientos por primera vez deba revelar información respecto a los activos medidos al costo o al valor razonable.	No se presentan prescripciones

Fuente: Elaboración propia con base en ^{46, 47, 48}.

Así mismo se identifica que, al igual que en las IPSAS, el valor total para la adquisición o construcción se puede separar de acuerdo con sus componentes considerando que cada uno puede tener patrones de depreciación diferentes.

De acuerdo con la regulación brasilera, en la medición posterior se presenta la posibilidad de mantener el modelo de costo o aplicar la revaluación; en cuanto a la depreciación, recomienda que cada componente con un costo significativo, en relación con el costo total del elemento, se deprecie por separado asignando una vida útil y un método de depreciación específico.

De la misma forma, para determinar el deterioro del valor, ambos marcos remiten a la revisión de los apartados relacionados con “Deterioro del Valor de los Activos Generadores de Efectivo” “Deterioro del Valor de los Activos no Generadores de efectivo”.

⁴⁵ BRASIL. Tesoro Nacional. Secretaria do Tesoro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)*. 9. ed. 2021.

⁴⁶ IPSASB. *IPSAS 17: property, plant, and equipment*. 2022.

⁴⁷ BRASIL. Tesoro Nacional. Secretaria do Tesoro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)*. 9. ed. 2021.

⁴⁸ CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Norma brasileira de contabilidade: NBCTSP 07 – ativo imobilizado*. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/42AnBup>.

4.5 IPSAS 17 vs la regulación contable para Chile

De los cuatro países analizados, Chile ha sido el último en comenzar con el proceso de armonización con las IPSAS; sin embargo, en los últimos años ha presentado avances significativos. En particular, sobre los activos de infraestructura, en el Capítulo II de la normativa del sistema de contabilidad general de la nación, incluido el sector municipal, la Contraloría General de la República – CGR (el regulador contable en Chile), ha definido la normativa específica para el tratamiento de los “Bienes de uso”, en donde se incluyen los activos de infraestructura.

En uno de los apartados se refiere a los “Bienes de Uso Especiales”, donde se define que son activos que se materializan en obras de ingeniería civil o en inmuebles, destinados al uso público o a la prestación de servicios públicos, adquiridos a título oneroso o gratuito, construidos por la municipalidad o un tercero y que cumplen algunos de los siguientes requisitos: a) son parte de un sistema o red; b) son de naturaleza especializada y no suelen admitir otros usos alternativos; c) no pueden ser trasladados; o d) pueden estar sujetos a limitaciones con respecto a su disposición⁴⁹.

También se describen los “Bienes Nacionales de Uso Público” cuyo dominio pertenece a toda la Nación y su uso pertenece a todos los habitantes, tales como: calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas. Estos bienes, cuyo control corresponda a la municipalidad y siempre que sea posible determinar en forma fiable su costo, se deben reconocer en las cuentas de bienes de uso.

Al respecto se han impulsado desarrollos de políticas y procedimientos que permitan un mejor manejo contable de estos bienes. En el informe del Foro de Contadurías Gubernamentales de América Latina – FOCAL⁵⁰ se expone un trabajo interdisciplinar con el Ministerio de Obras Públicas – MOP, (autoridad encargada de proveer y gestionar obras y servicios de infraestructura pública). En este sentido, se expone que la Contraloría General de la República – CGR y el MOP se han trazado varios objetivos enfocados en promover la actualización de la información relacionada con la infraestructura pública y especialmente con la infraestructura vial.

En la tabla 6 se presentan las principales diferencias entre la regulación contable pública definida por Chile en comparación con la IPSAS 17.

Tabla 6 - Principales diferencias entre la IPSAS 17 y la norma contable chilena

Criterio contable	Hallazgos	
	Chile	IPSAS 17
Reconocimiento	Define que estos bienes se destinan primordialmente al uso de la comunidad, cuyo control corresponda a la municipalidad, y sea posible determinar en forma fiable su costo se deben reconocer en las cuentas de “bienes de uso”	Se menciona que “ <i>los activos de infraestructura cumplen la definición de propiedad, planta y equipo y deben contabilizarse de acuerdo con esta Norma</i> ”
	Considera la figura de contrato de comodato y contempla que los activos recibidos mediante esta modalidad deberán reconocerse aplicando la presente norma	No se presentan prescripciones
Medición inicial	Describe que el costo significativo (materialidad) será determinado por el juicio profesional de la administración de la municipalidad	No se presentan prescripciones

⁴⁹ CHILE. Contraloría General de la República. *Resolución 16*. Aprueba normativa del sistema de contabilidad general de la nación. 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3CtFu3E>.

⁵⁰ FOCAL. *Informe: contabilidad gubernamental en américa latina y convergencia a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)*. Brasilia, 2019.

Criterio contable	Hallazgos	
	Chile	IPSAS 17
Medición posterior	Contempla que la valorización posterior de los bienes de uso se deberá efectuar por el modelo del costo (únicamente)	Propone que una entidad elegirá el modelo del costo o el modelo de revaluación como su política contable
Baja en cuentas	Plantea que las bajas originadas por donación en especie se regirán de acuerdo con la norma de Transferencias.	No se presentan prescripciones
Revelaciones	Requiere información a revelar adicional relacionada con a) El valor en libros de los elementos de bienes de uso que, estando totalmente depreciados, se encuentran todavía en uso; b) Valor en libros de los bienes temporalmente ociosos.	No se presentan prescripciones

Fuente: Elaboración propia con base en ^{51,52,53}.

Adicionalmente se identifica que en la norma chilena se define un umbral de materialidad homogéneo para el reconocimiento de estos activos en todas las municipalidades, de la siguiente manera:

Los bienes de uso muebles serán reconocidos cuando su costo unitario de adquisición sea mayor o igual a tres Unidades Tributarias Mensuales (UTM)⁵⁴. Aquellos bienes que sean inferiores a este monto deberán considerarse gastos del ejercicio excepto para aquellas municipalidades que adopten una política contable de grupos homogéneos, para lo cual se deberán evaluar las características cualitativas de la información y los criterios adicionales establecidos en el Marco Conceptual [...]⁵⁵.

Finalmente, en el caso de la depreciación, las municipalidades deberán establecer formalmente su propia tabla de vida útil, con base en una metodología apropiada, siendo necesario analizar, modificar o complementar la tabla referencial que la CGR dispone. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, en casos particulares y debidamente fundamentados, las entidades podrán solicitar a la CGR un cambio en el método de depreciación o en el valor residual.

5 Conclusiones y consideraciones finales

Con la implementación de la contabilidad de devengo y la consecuente adopción directa o indirecta de las IPSAS, se han presentado algunas limitaciones relacionadas con el tratamiento contable para los activos de infraestructura, que resulten acordes con su naturaleza y uso. Esto ha requerido que algunas de las autoridades de regulación contable pública nacionales, establezcan normas y procedimientos específicos que permita un reconocimiento contable adecuado de este tipo de activos; sin embargo, algunas jurisdicciones han presentado mayores avances que otras.

Desde el punto de vista académico, en la literatura se identifica que algunos autores han manifestado varias preocupaciones relacionadas con la falta de consenso conceptual y de lineamientos contables particulares, tanto a nivel nacional como internacional, que definan el tratamiento contable de los activos de

⁵¹ IPSASB. *IPSAS 17: property, plant, and equipment*. 2022.

⁵² CHILE. Contraloría General de la República. *Resolución 16*. Aprueba normativa del sistema de contabilidad general de la nación. 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3CtFu3E>.

⁵³ CHILE. Contraloría General de la República. *Resolución 3*. Aprueba normativa del sistema de contabilidad general de la Nación para el sector municipal. 2020. Disponible en: <https://bit.ly/4644oUM>.

⁵⁴ Equivalente a USD 172 aprox.

⁵⁵ CHILE. Contraloría General de la República. *Resolución 3*. Aprueba normativa del sistema de contabilidad general de la Nación para el sector municipal. 2020. Disponible en: <https://bit.ly/4644oUM>.

infraestructura. Al contrastar este escenario con la regulación definida por los países de la región, se pueden corroborar tal situación.

Al respecto, en esta investigación se realizó una sistematización y análisis comparativo de la regulación contable definida por cuatro países punteros en el procesos de modernización de la contabilidad pública, así como de la observancia de las IPSAS. El trabajo comparó el tratamiento de dichos bienes en cuatro jurisdicciones versus la IPSAS 17. El tratamiento de las IPSAS extiende los criterios de Propiedad, planta y equipo a las infraestructuras. Para dar mayor consistencia a nuestra comparación y análisis, se utilizó el coeficiente de Jaccard, el cual permite estimar el grado de armonización formal de la regulación establecida por cada país con la IPSAS 17.

Los resultados muestran que Brasil presenta el mayor porcentaje de afinidad con el estándar internacional (80,19%), seguido por Perú (64,29%) y Chile (45,68%) mientras que la regulación contable de Colombia refleja una menor similitud con la IPSAS 17(45,33%). Esto no indica que la norma contable brasilera sea mejor que la colombiana, pero si se puede interpretar señalando que Colombia se han propuesto lineamientos contables específicos, diferentes a los establecidos por el regulador internacional para el tratamiento contable de los activos objeto de estudio.

En general se observa que son muy pocos los avances que han presentado los países latinoamericanos respecto a la definición de regulación específica sobre el tratamiento contable de los activos de infraestructura. La mayoría se ha limitado a incluir lineamientos transversales extraídos de las IPSAS y ninguno ha mostrado una evidencia consistente que refleje algún avance concreto sobre la implementación de tales elementos en los estados financieros, con excepción del caso Colombiano y los avances más limitados de Chile.

La diferenciación en el tratamiento de los activos de infraestructura de aquellos reconocidos como Propiedad, planta y equipo, se justificaría por varias razones. En primer lugar, estos activos no representan necesariamente flujos futuros de efectivo que sean para beneficio particular de una entidad. Muchas veces su mantenimiento genera, por el contrario, gastos o flujos de salida. En segunda instancia, pese a que la responsabilidad de su gestión y mantenimiento sea estatal, su control y uso implica su disposición para los ciudadanos y, por lo tanto, podrían ser considerados como bienes “comunes” o de uso y beneficio público. Precisamente por ello, en tercer lugar, no existen mercados activos para estas infraestructuras, de donde se desprende la complejidad de su medición-valoración. La importancia estratégica de las infraestructuras viales, vinculada al desarrollo económico y al bienestar social, implica diversos retos para la política estatal y la gestión financiera pública, relacionados con la financiación de su construcción, mantenimiento y rehabilitación. Por todo lo anterior, es vital profundizar en su estudio académico, así como en su reconocimiento en la contabilidad pública.

Referencias

ANESSI, Eugenio; CARUANA, Josette; SICILIA, Mariafrancesca; STECCOLINI, Ileana. Heritage: the priceless hostage of accrual accounting. *International Journal of Public Sector Management*, p. 285 – 306, Aug. 2020.

BRASIL. Tesoro Nacional. Secretaria do Tesoro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)*. 9. ed. 2021.

CHILE. Contraloría General de la República. *Resolución 16*. Aprueba normativa del sistema de contabilidad general de la nación. 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3CtFu3E>.

CHILE. Contraloría General de la República. *Resolución 3*. Aprueba normativa del sistema de contabilidad general de la Nación para el sector municipal. 2020. Disponible en: <https://bit.ly/4644oUM>.

CHRISTIAENS, Johan; ROMMEL, Jan; BARTON Allan; EVERAERT, Patricia. Should all capital goods of governments be recognised as assets in financial accounting? *Baltic Journal of Management*, v. 7, n. 4, p. 429–443, Oct. 2012.

COLOMBIA. Contaduría General de la Nación. *Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las entidades de gobierno*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3P5z6qJ>.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Norma brasileira de contabilidade: NBCTSP 07 – ativo imobilizado*. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/42AnBup>.

CUENCA, Anibal; TORRES, Daniel. Impacto de la inversión en infraestructura sobre la pobreza en Latinoamérica en el período 1996-2016. *Población y Desarrollo*, v. 26, n. 50, p. 5-18, jun. 2020.

WOLF, Anschi; CHRISTIAENS, Johan; AVERSANO, Natalia. Heritage assets in the due process of the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). *Public Money & Management*, p. 1-11, Feb. 2020.

DÍAZ, Michael; GUTIÉRREZ, Julián; PATIÑO, Ruth. Valoración de bienes de uso público en el modelo contable de entidades de gobierno en Colombia. Una aproximación desde los precios hedónicos. *Cuadernos de contabilidad*, v. 19, n. 48, p. 13-24, mar. 2018.

EHALAIYE, Dimu; REDMAYNE, Nives; LASWAD, Fawzi. Does accounting information contribute to a better understanding of public assets management? the case of local government infrastructural assets. *Public Money & Management*, v. 41, n. 2, p. 88–98, Jan. 2020.

FOCAL. *Informe: contabilidad gubernamental en américa latina y convergencia a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)*. Brasilia, 2019.

FONTES, Alexandra; RODRIGUES, Lúcia; CRAIG, Russell. Measuring convergence of national accounting standards with International Financial Reporting Standards. *Accounting Forum*, v. 29, p. 415–436, Feb. 2005.

GÓMEZ, Buch; CASAL, Cabaleiro. Heritage assets e infraestructuras públicas: ¿cómo, dónde y por cuánto? *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, v. 14, n. 1, p. 103 – 116, enero 2008.

GÓMEZ, Mauricio; BRUSCA, Isabel; BERGMANN, Andreas. IPSAS in Latin America: innovation, isomorphism or rhetoric? *Public Money & Management*, v. 40, p. 7, p. 489–498, jun. 2020.

GUTIÉRREZ, Julián; DÍAZ, Michael. Valoración del sistema vial de la ciudad de Bogotá: una aproximación bajo el nuevo marco normativo contable. *Contaduría Universidad de Antioquia*, v. 71, p. 233-251, jul. 2017.

IPSASB. *IPSAS 17: property, plant, and equipment*. 2022.

LIMA, Diana; SILVA, Mauricio; BORGES, Erivan; PEREIRA, José. Pesquisa empírica: uma contribuição ao tratamento contábil dos bens de uso comum. *Revista Ambiente Contábil*, v. 3, n. 2, p. 34-44, jul. 2011.

LOMBARDI, Rosa; SCHIMPERNA, Federico; SMARRA, Marguerita; SORRENTINO, Marco. Accounting for infrastructure assets in the public sector: the state of the art in academic research and international standards setting. *Public Money & Management*, p. 1–10, nov. 2020.

MAUTZ, Robert. Financial reporting: should government emulate business? *Journal of Accountancy*, v. 152, n. 2, p. 53-60, 1981.

MAUTZ, Robert. Monuments, mistakes and opportunities. *Accounting Horizons*, p. 123-128, 1988.

MORAIS, Ana; FIALHO, Ana. Do harmonised accounting standards lead to harmonised accounting practices? an empirical study of IAS 39 measurement requirements in some European Union countries. *Australian Accounting Review*, v. 18, p. 224-236, Ago. 2008.

- PALLOT, June. The nature of public assets: a response to Mautz. *Accounting Horizons*, p. 79-85, 1990.
- PAULINO, Amanda; SILVA, Valdemir da; GAMA, Jean; MARQUES, Luiz; MIRANDA, Luiz. A divulgação dos ativos de infraestrutura de uso comum do povo: uma abordagem conceitual e exploratória no setor público brasileiro. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING*. São Paulo, 2017.
- PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. *Directiva No. 001-2017-EF/51.01*. Disponible en: <https://bit.ly/43X29kl>. 2017.
- PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. *Directiva No. 001-2022-EF/51.01*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/2664529-001-2022ef51-01>. 2022.
- PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. *Directiva No. 002-2014-EF/51.01*. 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3NpIR1I>.
- PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. *Directiva No. 005-2016-ef/51.01*. Disponible en: <https://bit.ly/43AZcpP>. 2016.
- RAMOS, Fabrício; GÓMEZ, Mauricio. Reforma contábil do setor público na América Latina e comunidades epistêmicas: uma abordagem institucional. *Revista de administração pública*, v. 54, n. 1, p. 11–31. jan. 2020.
- RĂZVAN, Andrei; TIMEA, Melinda. An analysis of the international proposals for harmonization accounts statement and government finance statistics. *Accounting and Management Information Systems*, v. 13, n. 4, p. 800–819, Dic. 2014. Disponible en: http://online-cig.ase.ro/RePEc/ami/articles/13_4_10.pdf.
- ROMP, Ward; HAAN, Jakob. Public capital and economic growth: a critical survey. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, v. 8, p. 6–52, May. 2007.
- RUZ, Verónica. Accounting recognition of public infrastructure: applying a practical control criterion approach. *Public Money & Management*, v. 40, n. 7, p. 535-539, May. 2020.

The cover image is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is the central focus. She is holding a long, thin object, possibly a scroll or a tablet, across her lap. The sculpture is set against a backdrop of a multi-story building with a grid-like facade and large windows. A body of water is visible in the middle ground, reflecting the sky and the building. The sky is blue with scattered white clouds. The overall scene is bright and clear, suggesting a sunny day.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Políticas públicas de qualificação profissional e direito ao trabalho na indústria 4.0: um mapeamento das iniciativas brasileiras

Public policies for professional qualification and the right to work in industry 4.0: a mapping of Brazilian initiatives

Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto

Políticas públicas de qualificação profissional e direito ao trabalho na indústria 4.0: um mapeamento das iniciativas brasileiras*

Public policies for professional qualification and the right to work in industry 4.0: a mapping of Brazilian initiatives

Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto**

Resumo

Este artigo dedica-se ao mapeamento e análise das políticas públicas existentes no Brasil para a qualificação profissional de trabalhadores com a finalidade de superar desajustes de competências resultantes das (novas) qualificações exigidas pela indústria 4.0 e, dessa forma, promover o direito ao trabalho, tal como assegurado no artigo 6º da Constituição Federal. A partir do método indutivo e valendo-se de pesquisa bibliográfico-documental e realização de entrevistas, foram mapeadas as políticas públicas voltadas à qualificação profissional para a indústria 4.0 e identificados os principais entraves para o seu desenvolvimento. Foram identificadas e sistematizadas 20 iniciativas distribuídas no âmbito federal, estadual e regional. O estudo reúne dados ainda não sistematizados sobre o tema, destaca boas práticas, potenciais exemplos a serem seguidos e aponta vulnerabilidades identificadas nessas políticas.

Palavras-chave: políticas públicas; qualificação profissional; direito ao trabalho; indústria 4.0.

Abstract

This research is dedicated to the mapping and analysis of existing public policies in Brazil for the professional qualification of workers in order to overcome mismatches in skills resulting from the (new) qualifications required by industry 4.0 and, in this way, promote the right to work, as guaranteed in article 6 of the Federal Constitution. Based on the inductive method and using bibliographic-documentary research and interviews, public policies aimed at professional qualification for Industry 4.0 were mapped and the main obstacles to its development were identified. Twenty initiatives were identified and systematized, distributed at the federal, state and regional levels. The study gathers data not yet systematized on the topic, highlights good practices and potential examples to be followed and points out vulnerabilities identified in these policies.

Keywords: public policy; professional qualification; right to work; industry 4.0.

* Recebido em: 27/04/2023
Aprovado em: 22/06/2023

** Doutora e Mestra em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Professora de Direito do Trabalho e Previdenciário da FGV Direito SP. Pesquisadora no Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV Direito SP. Atualmente, realiza Pós-Doutorado na Universidade de São Paulo.
Email: oliviaspasqualetto@hotmail.com

1 Introdução

A recente onda de mudanças tecnológicas — conhecida como quarta revolução industrial ou revolução 4.0 — reavivou um debate controverso sobre o futuro do trabalho¹: haverá destruição dos empregos em grande escala ou as novas tecnologias as viabilizarão uma “era de ouro” da criação de empregos?

Não há uma resposta única e nem certa para essa pergunta sobre o futuro. Historicamente, as transformações ocorridas nas revoluções industriais prévias — primeira, segunda e terceira — não levaram ao extermínio total dos postos de trabalho². Paralelamente à extinção de muitas funções rotineiras, previsíveis e mecânicas, houve também a transformação dos processos produtivos e a criação de diferentes tarefas, para as quais houve a exigência de diferentes qualificações e habilidades por parte dos trabalhadores. Há, assim, dois efeitos concomitantes para o mundo do trabalho: um, destrutivo — pois muitos postos de trabalho são eliminados — e outro de capitalização — dada a exigência de novas competências e criação de ofícios e tarefas até então inexistentes. Esse duplo efeito, tendencialmente, também ocorrerá diante da quarta revolução industrial³.

Contudo, diferentemente das anteriores, a Quarta Revolução Industrial, baseada na ampla utilização da inteligência artificial, do *big data*, da computação em nuvem, da internet das coisas etc. (tecnologias 4.0⁴), tem o condão de provocar mudanças rápidas e de permitir a automação não apenas do trabalho mecânico, manual e rotineiro, mas também do trabalho mental. Em razão dessas características, há uma grande preocupação em todo o mundo com o futuro do trabalho humano.

Segundo pesquisa realizada pelo McKinsey Global Institute, cerca de 50% das atuais atividades de trabalho são automatizáveis e, somente no Brasil, estima-se que quase 16 milhões de postos de trabalho podem ser perdidos até 2030⁵. Segundo a pesquisa, os postos de trabalho não serão completamente extintos, mas as transições tendem a ser extremamente desafiadoras — igualando-se ou até mesmo superando a escala das mudanças na agricultura e na manufatura ocorridas no passado⁶.

Em debate promovido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o futuro do trabalho no Brasil, destacou-se a preocupação com os impactos da indústria 4.0 no mundo trabalho e frisou-se a necessidade de “incrementar iniciativas de capacitação e treinamento de trabalhadores, e conseqüentemente, para a formação de profissionais mais qualificados para ocupar os empregos do futuro”⁷.

Nesse mesmo sentido, a Confederação Nacional da Indústria, em publicação sobre as relações trabalhistas no contexto da indústria, salientou que um dos principais impactos da indústria 4.0 no mercado de tra-

¹ NÜBLER, Irmgard. *New technologies: a jobless future or golden age of job creation?* Geneva: International Labour Office, 2016.

² ERNST, Ekkehard; MEROLA, Rossana; SAMAAN, Daniel. *The economics of artificial intelligence: implications for the future of work*. Geneva: International Labour Office, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_647306.pdf Acesso em: 17 jul. 2021.

³ SCHWAB, Klaus. *The fourth industrial revolution*. São Paulo: Edipro, 2016.

⁴ PASQUALETO, Olívia de Quintana Figueiredo. Tecnologias 4.0, direito ao trabalho e implementação da agenda 2030. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 27, n. 1, p. 12-12, 2022.

⁵ MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation*. 2017. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/future%20of%20organizations/what%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/mgi-jobs-lost-jobs-gained-report-december-6-2017.ashx>. Acesso em: 2 fev. 2020.

⁶ MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation*. 2017. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/future%20of%20organizations/what%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/mgi-jobs-lost-jobs-gained-report-december-6-2017.ashx>. Acesso em: 2 fev. 2020.

⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Preparing the future of work, we want: the digital economy and labour skills and competences*. 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_644863.pdf Acesso em: 2 mar. 2020. p. 25.

balho é o “deslocamento de mão-de-obra entre funções e setores específicos” e a “alteração nos requisitos de capacitação”⁸.

Assim, paralelamente à automação de postos de trabalho, estima-se a criação de novos postos ligados à tecnologia, que “exigirão que os trabalhadores aprendam novas habilidades e se reciclem em um ritmo muito mais rápido e dinâmico para garantir sua recolocação no mercado de trabalho e suprir as novas demandas por mão de obra”⁹. Segundo o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), até 2023, o Brasil precisará qualificar mais de 10 milhões de trabalhadores em ocupações industriais¹⁰.

De acordo com estudo feito pela Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (BRASSCOM), enquanto cerca de 12 milhões de pessoas estão desempregadas no Brasil, no setor de tecnologia da informação e comunicação (TIC), há uma demanda de 797 mil trabalhadores para os próximos 5 anos¹¹. Segundo a BRASSCOM, atualmente, há uma demanda de 159 mil profissionais de TIC ao ano, enquanto são formados, apenas, 53 mil profissionais ao ano¹². Esses evidenciam o paradoxo do desajuste de competências: ao mesmo tempo em que há milhões de desempregados, há vagas desocupadas pela ausência de profissionais qualificados.

Considerando esse contexto, debruçou-se sobre o que vem sendo feito no Brasil (com base nas políticas públicas ligadas à qualificação profissional) para enfrentar essas transformações no mundo do trabalho e garantir o direito fundamental ao trabalho (no presente e no futuro), segundo o disposto no artigo 6º da Constituição Federal. Assim, foram analisadas as políticas públicas existentes no Brasil para a qualificação profissional de trabalhadores com a finalidade de superar os desajustes de competências resultantes das (novas) qualificações exigidas pela indústria 4.0.

Os resultados dessa investigação são apresentados neste artigo, estruturado em quatro grandes partes: (i) análise do direito ao trabalho frente à quarta revolução industrial; (ii) compreensão do que se entende por qualificação profissional no Brasil, (iii) compreensão do cenário da qualificação profissional na indústria brasileira; (iv) descrição e análise das políticas públicas mapeadas. Ao final, são apontadas as conclusões da pesquisa.

2 Notas metodológicas

O objetivo central da pesquisa consistiu na análise das políticas públicas existentes no Brasil para a qualificação profissional de trabalhadores com a finalidade de superar desajustes de competências resultantes das (novas) qualificações exigidas pela indústria 4.0. Assim, buscou-se responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são as iniciativas e os desafios das políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0 voltadas à superação dos desajustes de competências no Brasil?

⁸ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Relações trabalhistas no contexto da indústria 4.0*. 2017. Disponível em: <https://conexaotrabalho.portaldaindustria.com.br/publicacoes/detalhe/trabalhista/modernizacao-e-desburocrizacao-trabalhista/relacoes-trabalhistas-no-contexto-da-industria-40/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Relações trabalhistas no contexto da indústria 4.0*. 2017. Disponível em: <https://conexaotrabalho.portaldaindustria.com.br/publicacoes/detalhe/trabalhista/modernizacao-e-desburocrizacao-trabalhista/relacoes-trabalhistas-no-contexto-da-industria-40/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

¹⁰ SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. *Conheça o Mapa do Trabalho Industrial nos estados*. 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/especiais/conheca-o-mapa-do-trabalho-industrial-nos-estados/>. Acesso em: 21 jan. 2022.

¹¹ ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. *Demanda de talentos em TIC e estratégia Tcenr*. relatório de inteligência e informação BRI2-2021-007. São Paulo: Brasscom, 2021. Disponível em: <https://brasscom.org.br/pdfs/demanda-de-talentos-em-tic-e-estrategia-tcenr/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

¹² ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. *Demanda de talentos em TIC e estratégia Tcenr*. relatório de inteligência e informação BRI2-2021-007. São Paulo: Brasscom, 2021. Disponível em: <https://brasscom.org.br/pdfs/demanda-de-talentos-em-tic-e-estrategia-tcenr/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

O desenho desta pesquisa privilegiou uma metodologia de caráter qualitativo, valendo-se do método indutivo¹³ e adotando-se o estatuto epistemológico da chamada *grounded theory*¹⁴ — ou teorização fundamentada nos dados¹⁵ — na pesquisa de campo. A *grounded theory* parte de uma perspectiva construtivista e permite desenvolver uma teoria com base em dados brutos encontrados na interação entre o(a) pesquisador(a) e o objeto pesquisado, proporcionando à investigação um afastamento de preconceções já formuladas sobre o tema. Para tanto, foram adotadas as seguintes técnicas de pesquisa: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e a realização de entrevistas.

A pesquisa bibliográfica é essencial para conhecer o campo de estudo, bem como compreender o que já se produziu e refletiu sobre o objeto da pesquisa. Foram bases para a pesquisa bibliográfica¹⁶ nesta investigação os seguintes repositórios: HeinOnline, Scielo, Google Scholar, Labordoc e Portal de Periódicos da Capes.

A pesquisa documental foi feita em duas frentes principais:

I. com base em relatórios e dados estatísticos primários produzidos por organismos internacionais, órgãos públicos brasileiros em âmbito nacional e estadual e outras organizações que possuem relação com o tema.

II. a partir da normativa relacionada à criação de políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0, publicada nos diários oficiais e nas páginas oficiais dos poderes legislativos de cada esfera federativa.

A pesquisa documental sobre as iniciativas existentes adotou como recorte a busca por políticas públicas, isto é, programas conduzidos pelo Poder Público (ainda que sejam realizados em parceria com outros atores, como instituições privadas), seja no âmbito nacional, estadual ou municipal. Para tanto, além das páginas eletrônicas dos órgãos públicos mencionados acima, foram consultadas as publicações no Diário Oficial da União e no Diário Oficial dos Estados e do Distrito Federal desde o ano de 2011 (01/01/2011) até o mês de novembro de 2021. O marco inicial das buscas — ano de 2011 — foi escolhido, pois foi o ano em que se registrou o primeiro uso do termo “indústria 4.0”, o que ocorreu na Alemanha. O marco final das buscas se deve ao encerramento da pesquisa. Foram utilizados como termos de busca as expressões “indústria 4.0”, “quarta revolução industrial” e “futuro do trabalho”. A utilização de tais termos objetivou identificar iniciativas específicas voltadas à indústria 4.0 e não todo e qualquer política de qualificação profissional. Também não foram consideradas iniciativas ligadas à indústria 4.0, mas que não promoviam qualificação profissional.

Quanto à pesquisa documental sobre iniciativas municipais, considerando a existência de 5.568 no Brasil¹⁷ e o tempo de pesquisa, entendeu-se não ser viável a pesquisa na página eletrônica de cada município brasileiro. Assim, quanto aos municípios, adotou-se a seguinte estratégia: se, ao longo do mapeamento nacional e estadual, houvesse menção ou fosse encontrada alguma iniciativa municipal, tal achado seria incluído no

¹³ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

¹⁴ CHARMAZ, Kathy. *Constructing grounded theory*. 2. ed. Califórnia, EUA: SAGE Publications Ltd, 2014.

¹⁵ CAPP, Ricardo. A teorização fundamentada nos dados: um método possível na pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha. *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

¹⁶ A busca nessas bases de dados para a revisão da literatura se deu com base nos seguintes critérios de pesquisa: <“futuro do trabalho” + “qualificação profissional”>, <“futuro do trabalho” + “capacitação profissional”>, <“futuro do trabalho + direito ao trabalho”>, <“futuro do trabalho” + “formação profissional”>, <“futuro do trabalho” + “competências”>, <“futuro do trabalho” + “habilidades”>, <“futuro do trabalho” + “desajustes de competências”>, <“future of work” + “skills mismatch”>, <“direito ao trabalho” + “políticas públicas”>, <“capacitação profissional” + “políticas públicas”>, <“qualificação profissional” + “políticas públicas”>, <indústria 4.0 + Brasil + trabalho>, <qualificação profissional>, <professional qualification>, <qualificação profissional + Brasil>, <qualificação profissional + indústria 4.0> e <skills + 4.0 industry>.

¹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020*. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101747>. Acesso em: 8 nov. 2021.

mapeamento. Nesse sentido, o mapeamento municipal foi feito dessa forma passiva, com base nos resultados que eram encontrados por tabela na pesquisa estadual e nacional.

Frisa-se que, em razão do recorte adotado nesta pesquisa, não foram consideradas no mapeamento iniciativas conduzidas exclusivamente no âmbito da iniciativa privada.

Identificadas as iniciativas existentes, buscou-se realizar entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos na criação e implementação das políticas públicas criadas, a fim de verificar quais são os principais seus principais desafios e entraves, bem como entrevistas complementares com atores impactados por tais políticas, como o setor educacional, empresarial e os trabalhadores.

Considerando-se que a metodologia desta investigação propõe a realização de entrevistas, a fim de assegurar todas as exigências e promover todos os cuidados éticos, a pesquisa foi cadastrada na Plataforma Brasil em 23/03/2021 para submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) responsável. O processo no CEP foi aprovado em 15 de abril de 2021 (Parecer n.º 4.652.481).

Para analisar os dados coletados nas entrevistas e a revisão bibliográfica sobre competências 4.0, valeu-se do *software* de análise qualitativa Atlas.ti.

3 Direito ao trabalho e quarta revolução industrial

O trabalho humano e as tecnologias habilitadoras do processo produtivo se moldam e influenciam reciprocamente. Sobretudo em momentos de expansão de novas tecnologias (*technological turning points*¹⁸), a relação trabalho-tecnologia fica mais evidente, despertando novas e antigas questões no âmbito jurídico.

Sendo a quarta revolução industrial ou revolução 4.0 (em referência ao termo “indústria 4.0”, utilizado em 2011 na Alemanha para descrever como novas tecnologias poderiam modificar as cadeias globais de valor)¹⁹ um *technological turning point*, com ela também emergiram variadas preocupações, tais como a substituição do trabalho humano em razão da automação e consequências daí advindas, como o desemprego ou diminuição da renda de parte da população²⁰; a necessidade de (re)qualificação profissional de trabalhadores para manejarem as tecnologias 4.0 e enfrentarem o crescente processo de automação da produção²¹; surgimento de novos arranjos jurídicos para a contratação da força de trabalho, a exemplo da *gig economy*²² (também conhecida, em português, como economia dos bicos ou economia sob demanda); impactos ainda pouco conhecidos das novas tecnologias na saúde dos trabalhadores²³, dentre outras.

Interessa especialmente para este estudo as repercussões jurídicas advindas da Quarta Revolução Industrial no tocante ao direito ao trabalho (direito de os indivíduos terem a oportunidade de assegurar seu bem-estar material e o desenvolvimento de sua personalidade a partir do livre exercício de uma ocupação

¹⁸ CARDWELL, Donald Stephen Lowell. *Turning points in western technology: a study of technology, Science and history*. Indiana: Science History Publications, 1991.

¹⁹ SCHWAB, Klaus. *The fourth industrial revolution*. São Paulo: Edipro, 2016.

²⁰ KORINEK, Anton; STIGLITZ, Joseph E. Artificial intelligence, worker-replacing technological progress and income distribution. *NBER working paper*, 2017. Disponível em: https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/AI_labor.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.

²¹ ACEMOGLU, Daron; AUTOR, David. Skills, tasks and technologies: implications for employment and earnings. In: CARD, David; ASHENFELTER, Orley (ed.). *Handbook of labor economics*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. v. 4. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169721811024105?casa_token=7MEtxEoP1fsAAAAA:vv15A-CI875zhVKLhMW-u0vGvoUETHGzt8dnUXsy1Fe511HJ4VkiVU1ivvxDrDuZcfMKC-x7nk8. Acesso em: 18 jun. 2022.

²² WOODCOCK, Jamie; GRAHAM, Mark. *Gig economy: a critical introduction*. Melford: Polity Press, 2019.

²³ NAZARENO, Luísa; SCHIFF, Daniel S. The impact of automation and artificial intelligence on worker well-being. *Technology in Society*, v. 67, p. 101679, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101679> Acesso em: 18 jun. 2022.

remunerada²⁴), assegurado como direito social no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e que permeia o ordenamento jurídico brasileiro²⁵.

Como mencionado acima, a revolução 4.0 reacendeu discussões travadas anteriormente por autores como Jeremy Rifkin²⁶ e Domenico de Masi²⁷ sobre o futuro do trabalho e um possível fim dos empregos. Ao analisar os impactos das revoluções industriais prévias, não se observou a eliminação total do trabalho humano. Na realidade, verificou-se que muitos postos de trabalho foram de fato eliminados, ao mesmo tempo em que outros surgiram, se modificaram e permaneceram²⁸. No entanto, a preocupação com o futuro do trabalho humano persiste e foi incrementada em razão das tecnologias 4.0, capazes de provocar mudanças mais rápidas e profundas, impactando não apenas o trabalho manual e rotineiro, mas também com o potencial de substituição do ser humano em tarefas cognitivas e não rotineiras²⁹.

Nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2019, ano de celebração de seu centenário, publicou o relatório “Trabalhar para um futuro melhor”, alertando que

os avanços tecnológicos — inteligência artificial, automação e robótica — criarão novos postos de trabalho, mas aqueles que perderem os seus empregos nessa transição poderão ser os menos preparados para aproveitar as novas oportunidades. As competências de hoje não terão correspondência nos trabalhos de amanhã e as novas competências adquiridas podem rapidamente tornar-se obsoletas³⁰.

Ainda em 2019, a OIT adotou a Declaração do Centenário, afirmando que é necessária a “adoção de uma abordagem ao futuro do trabalho centrada no ser humano”³¹ a fim de se atingir uma transição justa um futuro sustentável; devendo ser explorado “todo o potencial do progresso tecnológico para garantir o bem-estar material, a realização pessoal e a dignidade de todos os seres humanos, zelando por que os seus benefícios sejam equitativamente partilhados entre todos”³² e promovida a superação dos desajustes de competências a partir da

a aquisição de competências para todos os trabalhadores em todas as fases da sua vida profissional, a fim de colmatar as lacunas de competências existentes e previstas, dedicando especial atenção à harmonização dos sistemas de ensino e formação com as necessidades do mercado de trabalho³³.

Dessa forma, considerando que a revolução 4.0 tem o condão de ampliar a automação, eliminar postos de trabalho e, conseqüentemente, aumentar o desemprego, prejudicando assim a efetivação do direito fun-

²⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *The concept of right to work in international law*. Geneva: International Labour Office, 1985.

²⁵ FONSECA, Maria Hemília. *Direito ao trabalho: um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

²⁶ RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: Makron Books, 2004.

²⁷ MASI, Domenico. *O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial*. São Paulo: Editora José Olympio, 1999.

²⁸ ERNST, Ekkehard; MEROLA, Rossana; SAMAAN, Daniel. *The economics of artificial intelligence: implications for the future of work*. Geneva: International Labour Office, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_647306.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

²⁹ AUTOR, David H.; LEVY, Frank; MURNANE, Richard J. The skill content of recent technological change: an empirical exploration. *The Quarterly journal of economics*, v. 118, n. 4, p. 1279-1333, 2003.

³⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Trabalhar para um futuro melhor*. Genebra: International Labour Office, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_677383.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.

³¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração do centenário*. Genebra: International Labour Office, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_706928.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.

³² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração do centenário*. Genebra: International Labour Office, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_706928.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.

³³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração do centenário*. Genebra: International Labour Office, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_706928.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.

damental ao trabalho, são necessárias políticas públicas capazes de prover instrumentos adequados para que tal direito seja garantido.

A normativa internacional salienta a educação profissional como instrumento para a garantia do direito ao trabalho. O artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — tratado internacional ratificado pelo Brasil — reconhece o direito ao trabalho e dispõe que os Estados ratificantes devem tomar medidas para assegurá-lo, incluindo a “orientação e a formação técnica e profissional”. Nesse mesmo sentido, segue a Convenção n.º 122 da OIT, também ratificada pelo Brasil, segundo as quais os países devem promover o pleno emprego, assegurando que os trabalhadores tenham condições de adquirir as qualificações necessárias para ocupá-lo.

Parte da literatura também reforça a importância da qualificação do trabalhador como instrumento de promoção do direito ao trabalho. Segundo Fonseca³⁴, a qualificação profissional sustenta uma dimensão coletiva do direito ao trabalho, isto é, não restrita apenas ao contrato individual de trabalho, mas ao espaço que o trabalhador ocupa na sociedade, o qual passa a ter mais chances de encontrar um trabalho de qualidade. Essa perspectiva enfrenta críticas, segundo as quais o

aperfeiçoamento do trabalhador pode ser importante e necessário, pode ser condição primeira para qualquer trabalhador almejar disputar um posto de trabalho, mas não é por si só suficiente para acabar com o desemprego e a exclusão social³⁵.

Segundo Braverman³⁶, a exigência de uma (re)qualificação constante deixa o trabalhador sem referência sobre o que é preciso fazer para garantir o seu trabalho, tornando a qualificação profissional uma “tarefa de Sísifo”³⁷, isto é, uma necessidade interminável.

Adota-se, neste estudo, a premissa de que a qualificação do trabalhador — embora não seja a única alternativa, já que outros instrumentos, como a garantia de renda básica³⁸ para diminuir desigualdades sociais, podem ser necessários — é uma importante ferramenta para garantia do direito ao trabalho. Assim, a ausência de políticas voltadas à garantia do direito ao trabalho a partir da promoção da qualificação profissional poderia representar, assim, uma violação de direitos humanos³⁹. Portanto, interessa neste estudo compreender quais são as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado para promover o direito ao trabalho na Quarta Revolução Industrial, mais especificamente na indústria 4.0, com base na qualificação profissional de trabalhadores.

4 Qualificação profissional e competências 4.0

O termo “qualificação profissional” é utilizado em diferentes contextos, com diferentes significados. Assim, para compreender quais são as políticas públicas destinadas a qualificar trabalhadores para a indústria 4.0, é necessário esclarecer o que se entende por qualificação profissional, bem como quais são as competências exigidas na quarta revolução industrial.

³⁴ FONSECA, Maria Hemília. *Direito ao trabalho: um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

³⁵ BARBARA, Maristela Miranda. Reestruturação produtiva, qualificação, requalificação e desemprego: percepção e sofrimento do trabalhador. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 19, n. 1, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-98931999000100004>. Acesso em: 18 jun. 2022.

³⁶ BRAVERMAN, Henry. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

³⁷ KOBER, Cláudia Mattos. *Qualificação profissional: uma tarefa de Sísifo*. Campinas: Autores Associados, 2004.

³⁸ FORD, Martin. *Os robôs e o futuro do emprego*. Rio de Janeiro: Best Business, 2019.

³⁹ TIMÓTEO, William; OLIVEIRA, Ilzver de Matos. A ausência de Políticas Públicas para a juventude como ofensa aos Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.arqcom.uniceub.br/RBPP/article/view/6628>. Acesso em: 18 jun. 2022.

4.1 Qualificação profissional na legislação brasileira

A expressão “qualificação profissional” é disciplinada pela Lei n.º 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), como um dos cursos da educação profissional e tecnológica (EPT).

De acordo com o artigo 39, §2º da LDB, a EPT abrangerá cursos (i) de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; (ii) de educação profissional técnica de nível médio; e (iii) de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. Tais cursos poderão ser organizados por eixos tecnológicos, permitindo a construção de diferentes itinerários formativos⁴⁰, de acordo com as normas do respectivo sistema e nível de ensino, conforme o artigo 39, §1º da LDB.

Segundo o artigo 40 da LDB, a “educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho” e, conforme o artigo 42 da LDB,

as instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade.

A educação profissional e tecnológica prevista na LDB é regulamentada pelo Decreto 5.154/2004 (o qual foi parcialmente alterado pelo Decreto n.º 8.268/2014) que, em seu artigo 1º, apresenta terminologia ligeiramente diversa daquela apresentada na LDB ao tratar da qualificação profissional, pois ao regulamentar o artigo 39 da LDB menciona que a educação profissional será desenvolvida por meio de cursos e programas de (i) qualificação profissional, inclusive formação inicial e continuada de trabalhadores; (ii) educação profissional técnica de nível médio; e (iii) educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação. Segundo o Ministério da Educação, prefere-se adotar a terminologia prevista na LDB em razão de sua hierarquia legal (superior) em relação ao Decreto⁴¹, embora as duas nomenclaturas coexistam.

Segundo o Decreto 5.154/2004, os cursos de qualificação profissional terão carga horária mínima de 160 horas para a formação inicial, sem prejuízo de etapas posteriores de formação continuada (artigo 3º, §1º) e serão organizados por regulamentação do Ministério da Educação (MEC) em trajetórias de formação que favoreçam a continuidade da formação (artigo 1º, §1º).

Observa-se, nesse sentido, a existência de duas modalidades de cursos: uma, reconhecida e organizada por regulamentação do MEC, que deve conter carga horária mínima de 160 horas para formação inicial; outra, de livre oferta, sem previsão de carga horária mínima, conforme artigo 42 da LDB. Nesta pesquisa, considera-se como qualificação profissional os cursos regulamentados pelo MEC, bem como aqueles cursos de livre oferta.

4.2 Qualificação profissional na literatura mapeada

A fim de compreender o que se entende como qualificação profissional para além do conceito legal, foi realizada uma pesquisa bibliográfica nas bases de dados definidas na metodologia da pesquisa (HeinOnline, Scielo, Google Scholar, LaborDoc e Portal de Periódicos da Capes) a partir dos seguintes critérios de busca:

⁴⁰ De acordo com o artigo 1º, § 2º do Decreto n.º 5.154/2004, “consideram-se itinerários formativos ou trajetórias de formação as unidades curriculares de cursos e programas da educação profissional, em uma determinada área, que possibilitem o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos”. BRASIL. *Decreto n. 5.154 de 23 de julho de 2004*. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

⁴¹ BRASIL. Ministério da Educação. *As denominações dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/68591-as-denominacoes-dos-cursos-de-formacao-inicial-e-continuada-fic-ou-qualificacao-profissional>. Acesso em: 11 out. 2021.

<qualificação profissional>, <qualificação profissional + Brasil> e <professional qualification>. Inicialmente, foram encontrados 457 resultados a partir dos critérios de busca, considerando as cinco bases utilizadas. Dado o grande volume de resultados, realizou-se uma filtragem de pertinência temática a partir dos títulos dos artigos e a exclusão dos resultados repetidos. Ao final desse processo, restaram 41 publicações, as quais foram integralmente lidas. Destas, apenas 8 apresentaram a definição do que se compreendia como qualificação profissional.

Ao analisar os resultados da pesquisa bibliográfica realizada, observou-se que o termo qualificação profissional é utilizado de maneira genérica e, na maioria das publicações encontradas (34 publicações), não é definido. Nessas publicações o termo é tomado como uma premissa de conhecimento geral e é manejado pelos autores de forma ampla, como a preparação ou melhoria das habilidades do trabalhador para o trabalho, seja nos níveis iniciais ou mais elevados de formação.

Filgueiras⁴², embora não defina o termo, aponta a dificuldade existente em definir o que se compreende objetivamente como qualificação profissional.

Há um texto em que se apresenta definição bastante ampla do termo, como a “tentativa de adicionar capital humano à força de trabalho”⁴³.

Os outros 6 textos encontrados abordam, de forma mais aprofundada, a qualificação profissional. Essas definições propostas são sistematizadas na tabela 1.

Tabela 1 - definições de qualificação profissional.

Referência	Definição de qualificação profissional
Helena Hirata	Hirata contrapõe a noção de qualificação e competência, indicando que qualificação possui uma acepção multidimensional: qualificação do emprego, “definida pela empresa a partir das exigências do posto de trabalho” ⁴⁴ ; qualificação do trabalhador, “mais ampla do que a primeira, por incorporar as qualificações sociais ou tácitas que a noção de qualificação do emprego não considera — essa noção de qualificação sendo, por sua vez, susceptível de decomposição em “qualificação real” (conjunto de competência e habilidades, técnicas, profissionais, escolares, sociais) e “qualificação operatória” (potencialidades empregadas por um operador para enfrentar uma situação de trabalho)” ⁴⁵ ; qualificação como relação social, “como o resultado, sempre cambiante, de uma correção de forças capital-trabalho” ⁴⁶ .

⁴² FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Atores locais na implementação da política de qualificação profissional. *Serviço Social & Sociedade*, n. 107, p. 438-460, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000300004>. Acesso em: 8 dez. 2020.

⁴³ OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Uma avaliação experimental dos impactos da política de qualificação profissional no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, p. 353-378, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300004>. Acesso em: 8 dez. 2020.

⁴⁴ HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, Celso João et al. *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 128-137. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/T2SF/AnaDantas/05.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020. p. 132.

⁴⁵ HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, Celso João et al. *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 128-137. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/T2SF/AnaDantas/05.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020. p. 132.

⁴⁶ HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, Celso João et al. *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 128-137. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/T2SF/AnaDantas/05.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020. p. 132-133.

Referência	Definição de qualificação profissional
Silvia Maria Manfredi	<p>Manfredi ressalta a existência de polissemia nos termos qualificação profissional e competência profissional, os quais frequentemente são utilizados como sinônimos. A fim de esclarecer os possíveis significados que a qualificação profissional pode ter ou teve ao longo dos tempos, a autora apresenta as seguintes categorias: (a) qualificação como sinônimo de preparação de capital humano; (b) qualificação formal; (c) qualificação no modelo taylorista; (d) qualificação social do trabalho e do trabalhador.</p> <p>(a) Segundo Manfredi, a qualificação como sinônimo de capital humano está associada à concepção de desenvolvimento dos anos 50 e 60 e à necessidade de planejar e racionalizar os investimentos estatais na educação escolar. Assim, ao formar capital humano, buscava-se um aumento do número de pessoas que tivessem habilidades necessárias para desempenhar determinada atividade laboral, o que contribuiria para o desenvolvimento econômico. Segundo a autora, “a história dos sistemas de formação profissional no Brasil enquadra-se dentro desta lógica da qualificação entendida como preparação de mão de obra especializada (ou semiespecializada), para fazer frente às demandas técnico-organizativas do mercado de trabalho formal”⁴⁷.</p> <p>(b) A noção de qualificação formal está ligada àquela obtida a partir da educação formal nas instituições de ensino.</p> <p>(c) A qualificação profissional no modelo taylorista leva em consideração a “posição a ser ocupada no processo de trabalho e previamente estabelecida nas normas organizacionais da empresa, de acordo com a lógica do modelo taylorista/fordista de organização do trabalho”⁴⁸. Assim, a qualificação está “adstrita” ao posto de trabalho e não como um conjunto de atributos inerentes ao trabalhador⁴⁹, sendo importante, nessa concepção, que o trabalhador esteja preparado para desempenhar suas funções.</p> <p>(d) A noção de qualificação social está ligada aos críticos do capitalismo e pode ser analisada sob uma perspectiva de negatividade ou positividade. As análises que destacam a negatividade indicam que no modelo capitalista há a presença de um trabalho alienado, fragmentado e desqualificante. Por outro lado, as análises que ressaltam a positividade, abordam a natureza do trabalho como atividade humana e social, caracterizando o “trabalho como uma atividade de humanização”⁵⁰.</p>
INVERNIZZI, 2000	<p>Invernizzi parte da análise de Manfredi apontada acima para apresentar o que compreender como qualificação e aponta a existência de diferentes enfoques possíveis: o enfoque macrosocial, ligado à educação escolar e planejamento estatal educacional; um enfoque pragmático, utilizado na prática das empresas e conectado ao modelo taylorista, que liga a qualificação ao posto de trabalho; abordagens críticas, derivadas da análise crítica do processo de trabalho capitalista e envolvem três características: realizam reflexão crítica sobre o processo de trabalho capitalista, a qualificação é situada no contexto das relações sociais contraditórias subjacentes ao processo de trabalho e a qualificação é analisada com base em uma perspectiva histórica da evolução do trabalho; o modelo da competência, que ganha relevo especialmente a partir da década de 90, que dedica ênfase aos aspectos atitudinais presentes no trabalho⁵¹.</p>

⁴⁷ MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*, v. 19, n. 64, p. 13-49, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301998000300002>. Acesso em: 9 dez. 2020.

⁴⁸ MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*, v. 19, n. 64, p. 13-49, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301998000300002>. Acesso em: 9 dez. 2020.

⁴⁹ MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*, v. 19, n. 64, p. 13-49, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301998000300002>. Acesso em: 9 dez. 2020.

⁵⁰ MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*, v. 19, n. 64, p. 13-49, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301998000300002>. Acesso em: 9 dez. 2020.

⁵¹ INVERNIZZI, Noela. *Novos rumos do trabalho: mudança nas formas de controle e qualificação da força de trabalho brasileira*. 2000. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

Referência	Definição de qualificação profissional
Elisabeth Orletti	Orletti aponta uma tendência de substituição da noção de qualificação profissional pela ideia de competência. Contudo, a autora reconhece que as duas expressões são polissêmicas e podem assumir diferentes significados em contextos igualmente diferentes. Há distinções de ordem qualitativa entre os dois termos: qualificação profissional tecnicista seria “mais restrita e limitada do ponto de vista técnico-científico” ⁵² , enquanto a competência coloca a qualificação em patamares mais abrangentes, até mesmo multidimensionais, incorporando à perspectiva técnico-operacional dimensões de natureza subjetiva de ordem psicossocial e cultural ⁵³ .
Gisela Lobo Baptista Pereira Tartuce	Tartuce apresenta a evolução da noção de qualificação profissional, indicando que, no período pós-guerra, especialmente na França, havia uma estável correspondência entre nível de formação e nível de qualificação que “garantia aos trabalhadores uma carreira profissional sólida e previsível e permitia um planejamento educacional a partir da análise das ocupações” ⁵⁴ . Havia, assim, uma correspondência entre diploma, qualificação, emprego e renda. Segundo Tartuce, essa concepção entra em crise a partir do momento em que essa estabilidade do sistema produtivo também entra em crise e passa a compreender hierarquia fluida. Nesse contexto, ganha relevo a noção de competência — imprecisa, polissêmica e ainda em construção — que compreenderia habilidades cognitivas e características comportamentais, como capacidade de raciocínio, capacidade de decisão, antecipação de problemas etc. Para Tartuce, a impressão de que qualificação profissional seria mais restrita do que a noção de competência reside no fato de que qualificação profissional tem sido associada, unicamente, ao tempo de formação. Contudo, a autora assevera que qualificação deveria ser compreendida de maneira mais ampla (o que seria mais amplo do que o modelo de competências, pois não estaria restrita apenas às características intrínsecas dos indivíduos), considerando não somente o tempo de formação e o diploma, mas também “aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais presentes na classificação e hierarquização dos empregos e das profissões” ⁵⁵ .
Yluska Bambirra Assunção e Iris Barbosa Goulart	Assunção e Goulart apresentam a evolução do conceito de qualificação profissional, que ganhou significados diferentes ao longo dos séculos e que continua em transformação. Segundo as autoras, durante o século XIX, as habilidades eram adquiridas durante a atividade laboral, ao longo da vida profissional, com treinamentos sistemáticos. No período pós-guerra, com a escassez de trabalhadores, criou-se um sistema de classificação e hierarquização dos pontos de trabalho, estabelecendo uma correspondência mais clara entre saber-fazer, emprego e salário, bem como a organização dos “saberes em tomo dos diplomas, reforçando a noção de qualificação” ⁵⁶ . A qualificação tida, então, como “preparação do capital humano” para o trabalho começa a ser questionada em razão da sua não adequação à flexibilidade que passa a ser marcante no sistema de produção. Segundo Assunção e Goulart, uma das críticas feitas à noção de qualificação se relaciona à percepção de que a qualificação profissional seria estática: “medida que ocorrem mudanças nas empresas, o que foi ensinado já não tem mais aplicabilidade e o sistema da qualificação aparece como um sistema limitado” ⁵⁷ , a noção de qualificação profissional tem sido substituída pela noção de competência.

Fonte: elaboração própria.

⁵² ORLETTI, Elisabeth. Novos desafios para a qualificação profissional. *Revista Trabalho Necessário*, v. 5, n. 5, p. 1-30, 2007. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/4616>. Acesso em: 9 dez. 2021.

⁵³ ORLETTI, Elisabeth. Novos desafios para a qualificação profissional. *Revista Trabalho Necessário*, v. 5, n. 5, p. 1-30, 2007. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/4616>. Acesso em: 9 dez. 2021.

⁵⁴ TARTUCE, Gisela Lobo Baptista Pereira. *Tensões e intenções na transição escola-trabalho: um estudo das vivências e percepções de jovens sobre os processos de qualificação profissional e (re)inserção no mercado de trabalho na cidade de São Paulo*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. p. 43.

⁵⁵ TARTUCE, Gisela Lobo Baptista Pereira. *Tensões e intenções na transição escola-trabalho: um estudo das vivências e percepções de jovens sobre os processos de qualificação profissional e (re)inserção no mercado de trabalho na cidade de São Paulo*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. p. 67.

⁵⁶ ASSUNÇÃO, Yluska Bambirra; GOULART, Iris Barbosa. Qualificação profissional ou competências para o mercado futuro? *Safra Lataci*, v. 5, n. 1, p. 175-209, 2016. Disponível em: <https://lataci.com.br/journal/index.php/safra/article/view/22> Acesso em: 9 dez. 2020.

⁵⁷ ASSUNÇÃO, Yluska Bambirra; GOULART, Iris Barbosa. Qualificação profissional ou competências para o mercado futuro?

Para além da noção de qualificação profissional, a literatura indica, também, um novo conceito que ganhou relevo: trata-se da noção de competência que, segundo Ferretti⁵⁸, tem origem no campo econômico, tendo sido “construída no meio empresarial como forma de dar conta das novas habilidades exigidas do trabalhador na nova lógica de organização da produção [...] não vale apenas o saber fazer, é preciso saber ser”⁵⁹, embora Manfredi indique que a noção de competência estava, originalmente, ligada ao campo da educação, psicologia e linguística na década de 70 no Brasil e, anos depois, apropriada pelo setor empresarial.

Conforme Tartuce, a noção de competência envolve habilidades comportamentais e atitudinais, não ligadas necessária ou exclusivamente à formação escolar ou ao posto de trabalho, mas que envolve habilidades — a exemplo do raciocínio lógico, criatividade, capacidade de adaptação a diferentes contextos etc. — que podem ser utilizadas pelo trabalhador ao longo de toda a sua vida profissional, independentemente do posto que ocupe.

A utilização do termo competência é criticada por autores como Kober, Manfredi e Ferretti, pois, embora possa ser considerada como uma noção mais ampla do que a qualificação profissional tecnicista, típica do modelo taylorista, é imprecisa e se “refere às habilidades e aptidões necessárias para exercer novos tipos de funções ou mesmo para reintegrar-se às situações de trabalho, em função das mudanças técnico-organizativas que estão sendo introduzidas nas empresas tidas como inovadoras”⁶⁰. Por isso, “parece coadunar-se com os pressupostos de flexibilização de direitos trabalhistas e sindicais”. Embora se reconheça esse debate, a pesquisa apresentada neste artigo não adentrará mais profundamente nas discussões sobre o modelo de competência.

Nesta pesquisa, adota-se a concepção mais ampliada de qualificação profissional, sem reduzi-la à perspectiva tecnicista-taylorista. O mapeamento de políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0 não se restringiu a iniciativas de educação formal ou com tempo mínimo de duração. Conforme sugere Tartuce, também foram consideradas iniciativas que promovessem outras formas de conhecimento não escolar, bem como aquelas que se autodenominam como promotoras de competências.

4.3 Competências demandadas na indústria 4.0

Esta seção se dedica ao estudo das competências e conhecimentos demandados pelo mercado de trabalho na indústria 4.0, segundo a revisão bibliográfica realizada. Esse conjunto de saberes é denominado, neste artigo, como competências 4.0, sobretudo porque a revisão bibliográfica evidenciou o uso comum da expressão “competência”, ainda que tenha sido utilizada com diferentes significados. Essa fase da pesquisa foi executada como forma de subsidiar o mapeamento das iniciativas de políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0 empreendidas no Brasil, em que foi preciso entender quais são as competências 4.0 para a identificação das iniciativas direcionadas a promovê-las.

Com base na revisão bibliográfica realizada, identificou-se que a indústria 4.0 é conhecida como a “Era dos Sistemas Ciber Físicos”⁶¹, pois, a partir das tecnologias habilitadoras, elimina ou reduz as barreiras entre a realidade virtual e a realidade física. Foram identificadas, portanto, competências que permitam aos trabalhadores conhecerem e manusearem as tecnologias habilitadoras, como conhecimentos em tecnologia

Safra Lataci, v. 5, n. 1, p. 175-209, 2016. Disponível em: <https://lataci.com.br/journal/index.php/safra/article/view/22>. Acesso em: 9 dez. 2020.

⁵⁸ FERRETTI, Celso João. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 87, p. 401-422, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200006>. Acesso em: 9 dez. 2021.

⁵⁹ KOBER, Cláudia Mattos. *Qualificação profissional: uma tarefa de Sísifo*. Campinas: Autores Associados, 2004.

⁶⁰ MANFREDI, Sílvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*, v. 19, n. 64, p. 13-49, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301998000300002>. Acesso em: 9 dez. 2020.

⁶¹ SHARMA, Aditi; JAIN, Deepal Kumar. Development of industry 4.0. In: NAYYAR, Anand.; KUMAR, Akshi. *A roadmap to industry 4.0: smart production, sharp business and sustainable development*. Switzerland: Springer, 2020. p. 23.

da informação e “STEM”, sigla em inglês que designa os seguintes campos: ciência, tecnologia, engenharia e matemática⁶².

Para além das competências técnicas, observou-se, também, grande destaque às competências socioemocionais, especialmente à habilidade para trabalhar em grupo, a adaptabilidade a mudanças e flexibilidade e criatividade e inovação⁶³.

5 Indústria e qualificação profissional: o cenário brasileiro

Considerando a participação na economia brasileira, a indústria tem 20,9% de participação do valor adicionado bruto⁶⁴, abrangendo cerca de 12 milhões de trabalhadores (pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas no trabalho principal), segundo o IBGE⁶⁵. Desses, cerca de 8 milhões são homens e 4 milhões são mulheres⁶⁶; pouco mais de 6 milhões são pretos ou pardos e pouco menos de 6 milhões são brancos. O rendimento médio desses trabalhadores é de R\$ 2.294,00⁶⁷.

A imagem 1, extraída da publicação “Síntese dos indicadores sociais” do IBGE⁶⁸, apresenta o nível de instrução dos trabalhadores ocupados por atividade econômica.

Imagem 1: nível de instrução dos trabalhadores ocupados por atividade econômica

⁶² MAISIRI, Whisper; DARWISH, Hasan; VAN DYK, Liezl. An investigation of Industry 4.0 skills requirements. *South African Journal of Industrial Engineering*, v. 30, n. 3, p. 90-105, 2019.

⁶³ PENHAKI, Juliana de Rezende. *Soft Skills na indústria 4.0*. 2019. Dissertação (Mestrado Tecnologia e Sociedade) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, 2019.

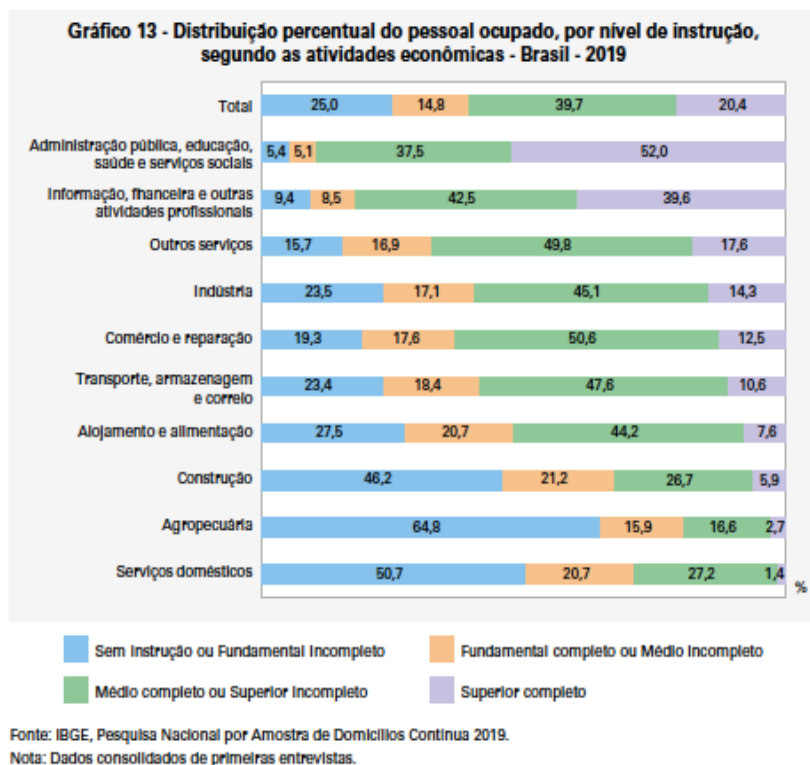
⁶⁴ A publicação utilizada é de 2020 e faz referência aos dados de 2019. Destaca-se que se optou por utilizar como base a publicação de 2020 porque a publicação de 2021 não apresenta os dados sobre nível de instrução da mão-de-obra por atividade econômica. A publicação de 2021 também não apresenta outros dados segmentados por atividade econômica, o que prejudicaria a análise mais específica sobre a indústria.

⁶⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020*. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101747>. Acesso em: 8 nov. 2021.

⁶⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020*. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101747>. Acesso em: 8 nov. 2021.

⁶⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020*. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101747>. Acesso em: 8 nov. 2021.

⁶⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020*. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101747>. Acesso em: 8 nov. 2021.



Fonte: IBGE, 2020, p. 33.

Observa-se que o setor industrial possui 23,5% de trabalhadores sem instrução ou com Ensino Fundamental incompleto; 17,1% de trabalhadores com Ensino Fundamental completo ou Ensino Médio incompleto; 45,1% de trabalhadores com Ensino Médio completo ou Ensino Superior incompleto; e 14,3% dos trabalhadores com Ensino Superior completo.

Embora a indústria não seja o setor com menor índice de instrução, a baixa qualificação dos trabalhadores é um desafio para toda a indústria⁶⁹, sobretudo para a inovação na indústria⁷⁰. A baixa qualificação da mão-de-obra na indústria (ou de parte dela) é um dos grandes desafios para a atualização do setor e desenvolvimento da indústria 4.0 no país, já que, para manejar as tecnologias 4.0, são necessários determinados conhecimentos básicos, como informática, por exemplo.

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), para além de entraves internos (à própria indústria) para o desenvolvimento da indústria 4.0 — como o desconhecimento de tecnologias digitais, o alto custo de implementação das novas tecnologias, a falta de clareza sobre o retorno do investimento, a cultura empresarial —, a falta de trabalhadores qualificados é a principal barreira externa para o desenvolvimento da indústria 4.0⁷¹.

De acordo com a CNI, em 2019, “50% das indústrias extrativas e de transformação declararam ter problemas com a falta de mão de obra qualificada”. Segundo a Confederação, a persistência dos problemas ligados à qualificação dos trabalhadores em um momento de crise e, “consequentemente, baixa demanda e

⁶⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Falta de trabalhador qualificado. *Sondagem especial*, n. 76, jan. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/53/fc/53fc7968-f778-4153-a771-6305d46edaab/sondespecial_faltadetrabalhadorqualificado.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁷⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Brasil precisa melhorar qualidade da educação e valorizar formação profissional e tecnológica*. 2021. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/brasil-precisa-melhorar-qualidade-da-educacao-e-valorizar-formacao-profissional-e-tecnologica/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁷¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Indústria 4.0: novo desafio para a indústria brasileira. *Sondagem especial*, n. 66, abr. 2016. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/e0/aa/e0aab52-53ee-4fd8-82ba-9a0ff192db8/sondespecial_industria40_abril2016.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

alta oferta de trabalhador, mostra que a carência de trabalhador qualificado não é um problema conjuntural, mas estrutural do Brasil⁷², o que prejudica a produtividade e a competitividade das indústrias brasileiras.

Para a CNI, as razões para a falta de trabalhadores qualificadas são diversas e envolvem a má qualidade da educação básica, pouco interesse dos trabalhadores, alto custo dos cursos de qualificação, perda do trabalhador para o mercado quando a empresa investe em qualificação, inexistência de cursos adequados às necessidades da indústria, alta rotatividade dos trabalhadores e impossibilidade de liberar os trabalhadores para realizarem os cursos.

Frente a essas características e percepções do próprio setor industrial, a CNI e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) publicaram a “Carta da Indústria 4.0”⁷³. A publicação afirma que a indústria 4.0 é uma oportunidade para a indústria brasileira ser mais produtiva, embora reconheça a existência de desafios. Para fazer frente a eles, são destacados os seguintes passos: (i) enxugar processos produtivos, (ii) requalificar trabalhadores e gestores, (iii) inserir-se na indústria 4.0 a partir de tecnologias já disponíveis e de baixo custo e (iv) investir em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Destaca-se o item (ii) apontado na Carta, em que é ressaltada a necessidade de requalificação profissional para que os trabalhadores “estejam aptos a introduzir práticas inovadoras e ágeis nas empresas”⁷⁴. Para tanto, menciona-se que os trabalhadores devem ter

conhecimento sobre as novas tecnologias digitais, sobre técnicas de programação e análise de dados, assim como sejam capazes de resolver problemas complexos, por meio das chamadas competências socioemocionais, as soft skills⁷⁵.

A promoção da qualificação profissional voltada à indústria 4.0 é, de um lado, promovida internamente ao próprio setor industrial, especialmente pelo SENAI, que “investiu mais de R\$ 300 milhões na padronização de cursos para a Indústria 4.0 e em medidas voltadas para a transformação digital”⁷⁶, para além de outras estratégias como o lançamento de editais para financiamento de pesquisa em inovação⁷⁷, por exemplo.

Por fazer parte do sistema da indústria, a qualificação profissional promovida pelo Serviço é sob demanda, isto é, é promovida para atender às necessidades específicas da indústria. Nesse sentido, as ações desenvolvidas pelo SENAI são respostas do sistema da indústria às demandas do próprio setor industrial quanto à qualificação profissional.

Para oferecer essa resposta, e buscando identificar quais são as demandas, o SENAI desenvolveu o Mapa do Trabalho Industrial para guiar as ofertas de cursos nos diferentes Estados da federação, já que as atividades econômicas variam de acordo com as diferentes regiões do país.

⁷² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Falta de trabalhador qualificado. *Sondagem especial*, n. 76, jan. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/53/fc/53fc7968-f778-4153-a771-6305d46edaab/sondespecial_faltadetrabalhadorqualificado.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁷³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DA INDÚSTRIA. *Carta da indústria 4.0*. 2018. Disponível em: <https://www.senai40.com.br/wp-content/themes/senai40/assets/CartaIndustria4.0.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁷⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DA INDÚSTRIA. *Carta da indústria 4.0*. 2018. Disponível em: <https://www.senai40.com.br/wp-content/themes/senai40/assets/CartaIndustria4.0.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁷⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DA INDÚSTRIA. *Carta da indústria 4.0*. 2018. Disponível em: <https://www.senai40.com.br/wp-content/themes/senai40/assets/CartaIndustria4.0.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁷⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Brasil precisa melhorar qualidade da educação e valorizar formação profissional e tecnológica*. 2021. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/brasil-precisa-melhorar-qualidade-da-educacao-e-valorizar-formacao-profissional-e-tecnologica/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁷⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *SENAI lança quatro chamadas de pesquisa em inovação para indústria*. 2021. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/competitividade/senai-lanca-quatro-chamadas-de-pesquisa-em-inovacao-para-industria/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

A partir do Mapa, segundo o SENAI, até o ano de 2023, o Brasil precisa qualificar 10,5 milhões de trabalhadores “em ocupações industriais nos níveis superior, técnico, qualificação profissional e aperfeiçoamento para atender às demandas de um mercado de trabalho em franca transformação”⁷⁸. Segundo o Mapa, haverá uma maior demanda por cursos de formação continuada de trabalhadores já inseridos no mercado de trabalho e, em segundo lugar, aparece a demanda por formação inicial de ingresso no mercado de trabalho. A partir das necessidades identificadas em cada estado, o SENAI elabora cursos para atendê-las.

Para além do Mapa, vale mencionar uma outra iniciativa do SENAI especificamente voltada à indústria 4.0. Trata-se da oferta de cursos gratuitos e certificados, com destaque para o curso “Desvendando a indústria 4.0”, que objetiva oferecer conhecimento básico sobre as tecnologias habilitadoras da Indústria 4.0.

Paralelamente às ações conduzidas internamente pelo próprio setor industrial, o grupo de trabalho “Educação Profissional e Tecnológica” da Mobilização Empresarial pela Inovação destaca a necessidade de iniciativas vindas do Poder Público, como a adoção de políticas e programas que ampliem a oferta de educação profissional no ensino médio, valorização da educação profissional, aperfeiçoamento da legislação da aprendizagem profissional e a implementação de um sistema nacional de avaliação da educação profissional⁷⁹.

Interessa, nesta pesquisa, em razão do recorte metodológico adotado, a análise das políticas públicas sobre o tema. Contudo, não se pode ignorar a relevância das ações do próprio setor, sobretudo a partir da atuação do SENAI, para a promoção da qualificação profissional para a indústria 4.0.

6 Políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0 no Brasil: mapeamento e análise

Esta seção é dedicada à apresentação das políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0, identificadas ao longo da pesquisa. Para tanto, inicialmente, é preciso esclarecer o que se considerou como política pública nesta pesquisa, isto é, quais critérios foram considerados para a inclusão (ou não) de iniciativas de qualificação profissional para a indústria 4.0 no mapeamento realizado.

O campo das políticas públicas é interdisciplinar e estudado em diferentes áreas do conhecimento, como direito, história, administração pública, sociologia, dentre outros. Não é objetivo desta pesquisa o aprofundamento conceitual sobre políticas públicas; tampouco se pretende examinar os debates existentes na literatura ou esgotar o tema.

Nesta investigação, compreendem-se como política pública as ações coordenadas pelo Estado com vistas a atingir uma determinada finalidade⁸⁰, os programas governamentais e seus mecanismos⁸¹. Nesse sentido, o mapeamento realizado adotou essa perspectiva ampla de políticas públicas para identificar iniciativas conduzidas pelo Estado, ainda que em parceria com outros atores⁸², no âmbito federal, estadual e municipal.

⁷⁸ SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. *Conheça o Mapa do Trabalho Industrial nos estados*. 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/especiais/conheca-o-mapa-do-trabalho-industrial-nos-estados/>. Acesso em 21 jan. 2022.

⁷⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Grupo de Trabalho - Educação Profissional e Tecnológica*. 2021. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mei/programas-me/gt-para-educacao-profissional-tecnologica/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁸⁰ SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

⁸¹ ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, p. 7-10, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100001>. Acesso em: 13 dez. 2020.

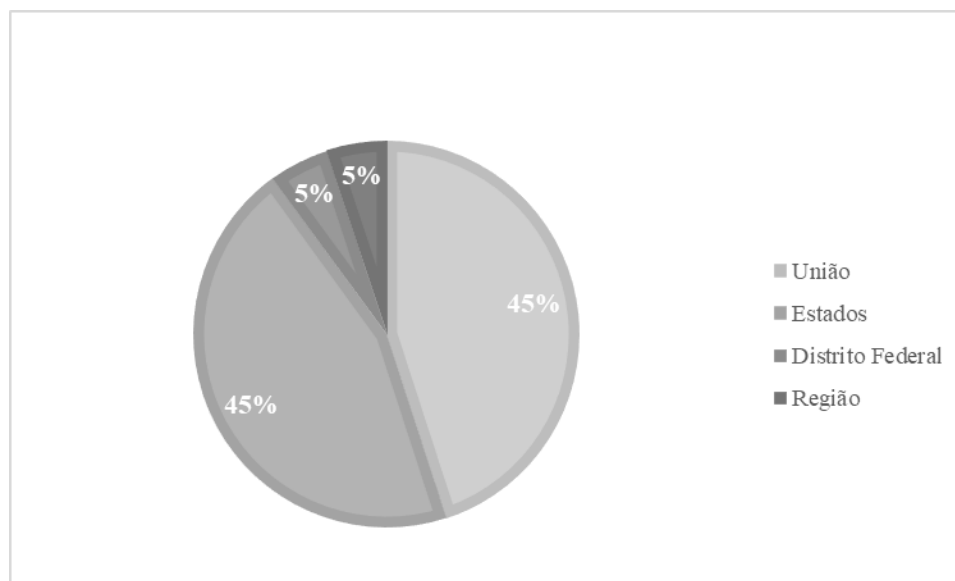
⁸² Como já frisado na metodologia, não foram consideradas no mapeamento iniciativas conduzidas exclusivamente no âmbito da iniciativa privada.

Conforme já descrito no item sobre a metodologia da pesquisa, o mapeamento das políticas públicas se deu com base nas páginas eletrônicas das secretarias e ministérios pertinentes ao tema nas unidades federativas, publicações no Diário Oficial da União e no Diário Oficial dos Estados e do Distrito Federal desde o ano de 2011 (01/01/2011) até o mês de novembro de 2021. Ressalta-se que não foram incluídas no mapeamento políticas públicas gerais de qualificação profissional que não tenham relação específica com o contexto atual de transformação digital.

Foram encontradas 20 iniciativas. De um lado, foi possível observar iniciativas semelhantes e, de outro, notou-se a existência de iniciativas com características diversas entre si, considerando âmbito de elaboração, amplitude, desdobramentos, objetivo, existência de parcerias, formato, constância, menção específica à quarta revolução industrial, quantidade e qualidade de informações disponíveis sobre a iniciativa.

Das 20 iniciativas encontradas, conforme se observa no gráfico 1, 9 foram elaboradas no âmbito da União (45%), 9 no âmbito dos Estados (45%), 1 no âmbito do Distrito Federal (5%) e 1 no âmbito regional (5%).

Gráfico 1 – âmbito de elaboração das iniciativas



Fonte: elaboração própria.

No âmbito dos Estados e Distrito Federal, foram encontradas 2 iniciativas no Espírito Santo, 2 iniciativas em Goiás, 1 iniciativa em Alagoas, 1 iniciativa no Ceará, 1 iniciativa em Minas Gerais, 1 iniciativa no Rio Grande do Sul, 1 iniciativa em São Paulo e 1 iniciativa no Distrito Federal. No âmbito regional, foi identificada uma iniciativa na região Nordeste.

A tabela 2 sistematiza as 20 iniciativas encontradas.

Tabela 2 – iniciativas de qualificação profissional para a indústria 4.0

Âmbito de elaboração	Iniciativa	Condução
União	Câmara da Indústria 4.0	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) Parte superior do formulário Parte inferior do formulário
União	Emprega Mais	Ministério do Trabalho e Previdência (anteriormente: Ministério da Economia) em parceria com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

Âmbito de elaboração		Iniciativa	Condução
União		Espaço 4.0	Sistema Nacional de Juventude
União		Novos Caminhos	Ministério da Educação
União		EDMU 4.0	Ministério da Educação
União		Cursos de extensão e pós-graduação em indústria 4.0	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Universidades Federais
União		Lei n.º 8.248/1991 (Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação)	Poder legislativo (Lei)
União		Decreto n.º 9.319/2018 (Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.)	Presidência da República (Decreto executivo)
União		Decreto n.º 10.110/2019 (Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego e o Conselho de Desenvolvimento do Capital Humano para a Produtividade e o Emprego)	Presidência da República (Decreto executivo)
Região	Nordeste	Nordeste 4.0	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de Pernambuco (SECTI-PE), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Universidade de Pernambuco (UPE)
Distrito Federal		DF Inova Tech	Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) do Distrito Federal em parceria com o SENAI
Estado	Alagoas	OxeTech Lab	Secretaria da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (SECTI) de Alagoas em parceria com a startup Digital Innovation One
Estado	Ceará	Programa Indústria 4.0	Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET) (principal responsável)
Estado	Goiás	O futuro do trabalho (Goiás)	Centro de Estudos, Pesquisa e Formação de Profissionais da Educação da Secretaria de Educação de Goiás
Estado	Goiás	Escola do Futuro do Estado de Goiás	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação (SEDI) de Goiás em parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG)
Estado	Espírito Santo	Qualificar ES	Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento Econômico (SECTIDES)
Estado	Espírito Santo	Programa Indústria 4.0	Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (BANDES) em parceria com a Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES)
Estado	Minas Gerais	Minas Programando	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE)

Âmbito de elaboração		Iniciativa	Condução
Estado	Rio Grande do Sul	Rede RS Indústria 4.0	Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul e universidades públicas do Rio Grande do Sul
Estado	São Paulo	O futuro do trabalho	IdeiaGov (Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo)

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que todos os órgãos condutores das iniciativas identificadas, bem como os seus parceiros, foram contatados e convidados para serem entrevistados. Contudo, houve aceite e efetiva entrevista apenas de representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Ministério da Educação, IdeiaGov, SENAI (parceiro), Junior Achievement Brasil (parceiro).

Inicialmente, observa-se que não foram identificadas políticas no âmbito municipal. Há hipóteses essa para ausência de políticas municipais, como a escassez de recursos financeiros de muitos municípios; o domínio da pauta pelos Estados, que normalmente possuem maior estrutura e recursos, bem como conseguem promover maior articulação com as indústrias, com o Sistema S (especialmente o SENAI, que possui estruturação estadual também) e com órgãos do governo federal; a priorização de temas mais urgentes para o município. No entanto, o desenvolvimento de políticas municipais (em conjunto com os Estados e a União) poderia alavancar a promoção das estratégias de qualificação profissional para a indústria 4.0, especialmente pela maior proximidade com os cidadãos.

Quanto à condução das políticas, foram identificados órgãos ligados à tecnologia e inovação, desenvolvimento, educação, trabalho e juventude, além das normas editadas no âmbito do Poder Legislativo (Lei n.º 8.248/1991) e Poder Executivo (Decreto n.º 9.319/2018 e Decreto n.º 10.110/2019). Dentre as 20 iniciativas mapeadas, 9 possuem em sua condução órgãos ligados à tecnologia e inovação; 8 possuem em sua condução órgãos ligados à educação; 6 possuem em sua condução órgãos ligados ao desenvolvimento; 2 possuem em sua condução órgãos ligados ao trabalho; e 1 possui em sua condução órgão ligado à juventude.

Observa-se, assim, um predomínio dos órgãos de tecnologia e inovação e educação na condução das iniciativas. Chama a atenção a pouca participação dos órgãos ligados ao trabalho. Essa menor participação já havia sido notada na análise da E-Digital, que não lista o Ministério do Trabalho e Previdência como órgão membro do Conselho. Uma hipótese para o não protagonismo dos órgãos ligados ao trabalho é a proximidade da qualificação profissional com a agenda da educação, bem como o predomínio de outros temas no âmbito do trabalho, como fraude às leis trabalhistas e trabalho informal, por exemplo.

Quanto às parcerias e participação nas iniciativas, também chama a atenção a ausência generalizada de representantes de trabalhadores, como sindicatos, federações, confederações, associações profissionais. Ainda que algumas iniciativas mencionem o contato com essas representações, a exemplo da Câmara da Indústria 4.0, a ausência formal em Conselhos é um prejuízo para a gestão e condução mais participativa das iniciativas, as quais impactarão milhares de trabalhadores.

Ainda em relação à participação na elaboração das políticas, vale lembrar que micro e pequenas empresas também não são prevalentes na governança dessas políticas. Como ressaltou o entrevistado do SENAI-SP, as empresas de menor porte têm um caminho ainda mais longo nesse processo de adequação à indústria 4.0. Nesse sentido, é importante também que essa particularidade seja considerada quando da elaboração e implementação das políticas.

Quanto às competências promovidas pelas iniciativas, com base na revisão de literatura desenvolvida, buscou-se analisar qual tipo de competência é promovida, isto é, se as iniciativas se dedicam às competências técnicas, às competências socioemocionais ou a ambas. A tabela 3 sistematiza como a promoção dessas competências estão distribuídas nas iniciativas.

Tabela 3 – políticas públicas e detalhamento de competências 4.0

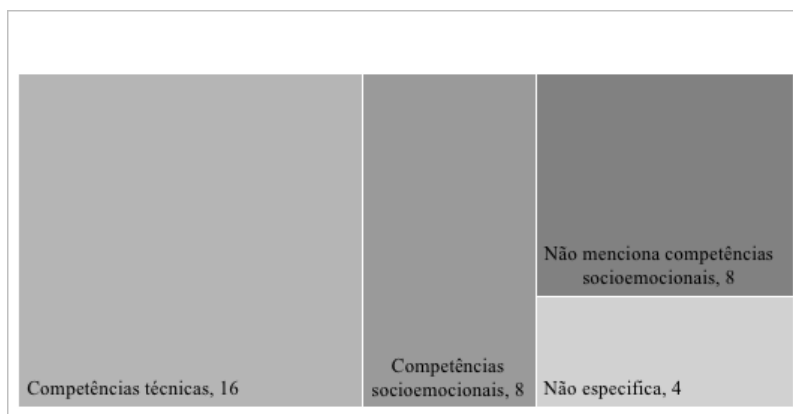
Iniciativa	Competências técnicas	Detalhamento das competências técnicas	Competências socioemocionais	Detalhamento das competências socioemocionais
Câmara da Indústria 4.0	sim	Genérico	sim	genérico
Emprega Mais	sim	- Letramento digital - Manuseio do Microsoft Office 365 - Introdução à programação - Tecnologia da informação	não menciona	---
Espaço 4.0	sim	Genérico	sim	criatividade
Novos Caminhos	sim	Genérico	não menciona	---
EDMU 4.0	sim	Genérico	sim	empreendedorismo
Cursos de extensão e pós-graduação em indústria 4.0	sim	Tecnologias habilitadoras da indústria 4.0	não menciona	---
Lei n.º 8.248/1991	não específica			
Decreto n.º 9.319/2018	sim	STEM	não menciona	---
Decreto n.º 10.110/2019	sim	Genérico	sim	genérico
Nordeste 4.0	sim	Tecnologias habilitadoras da indústria 4.0	não menciona	---
DF Inova Tech	sim	Tecnologias habilitadoras da indústria 4.0	não menciona	---
OxeTech Lab	sim	- Desenvolvedor de software - Computação em nuvem - Programação - Inovação digital	não menciona	---
Programa Indústria 4.0 (CE)	sim	- STEM - Programação - Robótica	não menciona	---
O futuro do trabalho (GO)	sim	STEM	sim	genérico
Escola do Futuro do Estado de Goiás	sim	Tecnologias habilitadoras da indústria 4.0	sim	genérico

Iniciativa	Competências técnicas	Detalhamento das competências técnicas	Competências socioemocionais	Detalhamento das competências socioemocionais
Qualificar ES	sim	- Word e Excel - Informática e redes sociais - Montador e reparador de computadores	sim	gerenciamento
Programa Indústria 4.0 (ES)	não específica			
Minas Programando	sim	- Operação de computador - Programação web - Administração de banco de dados - Desenvolvimento de jogos eletrônicos - Programação de dispositivos móveis - Programação de sistemas e administração de redes	sim	genérico
Rede RS Indústria 4.0	não específica			
O futuro do trabalho (SP)	não específica			

Fonte: elaboração própria.

O gráfico 2 ilustra a sistematização feita na tabela acima quanto ao tipo de competência promovida pelas iniciativas mapeadas.

Gráfico 2 - tipo de competência promovida pelas iniciativas mapeadas



Fonte: elaboração própria.

Analisando a tabela e o gráfico acima, há 4 iniciativas apontadas com o código “não específica”, o que indica que aquela política não traz especificações sobre como será desenvolvida a qualificação profissional,

já que são iniciativas com potencial de promover a qualificação profissional para a indústria 4.0, isto é, há previsão para tanto, embora não haja propriamente menção a quais cursos serão ofertados e quais competências (técnicas ou socioemocionais) serão desenvolvidas.

Há 16 iniciativas que mencionam o objetivo de prover competências técnicas. Dentre elas, observa-se que 5 iniciativas não detalham quais são as competências, indicando de modo genérico que competências técnicas serão desenvolvidas naquela iniciativa de qualificação profissional. As demais especificam competências técnicas compatíveis com aquelas mapeadas na revisão de literatura como demandadas pela indústria 4.0, com destaque para a qualificação profissional nas tecnologias habilitadoras da indústria 4.0 e nas áreas STEM (ciência, tecnologia, engenharia e matemática). Destaca-se que há variedade de níveis e cursos ofertados para promoção dessas competências, envolvendo desde letramento digital (básico) a conhecimentos avançados em tecnologia da informação.

Considerando as competências socioemocionais, 8 iniciativas não mencionam a pretensão de desenvolvê-las, enquanto 8 iniciativas declaram que elas serão desenvolvidas. Quanto a estas, 5 iniciativas não detalham quais seriam essas competências e as mencionam de modo genérico, enquanto 3 iniciativas especificam a intenção de desenvolver as seguintes: criatividade, empreendedorismo e gerenciamento. Essas três competências socioemocionais mencionadas também foram identificadas no mapeamento da literatura.

Considerando os dados supracitados, é possível afirmar que as políticas públicas de qualificação profissional voltadas à indústria 4.0 mapeadas dão maior enfoque para a promoção das competências técnicas (*hard skills*) e menos destaque à promoção das competências socioemocionais (*soft skills*).

A prevalência das competências técnicas não é propriamente um problema ou uma defasagem das iniciativas, pois as competências socioemocionais podem ser estimuladas paralelamente ao desenvolvimento das técnicas, com a adoção de metodologias mais participativas, por exemplo. Ademais, como se observou no cenário da indústria brasileira, a mão-de-obra brasileira, ainda, é pouco qualificada em termos técnicos. Contudo, essa característica observada é um sinal de que há espaço para o desenvolvimento das competências socioemocionais, as quais, segundo o mapeamento de literatura feita, figuraram como competências 4.0 mais demandadas, conforme visto no termômetro de competências 4.0.

Por fim, foi possível observar que a oferta cursos de qualificação profissional à distância (total ou parcialmente), além da modalidade presencial. A pandemia de COVID-19 contribuiu para o avanço dos cursos remotos, como confirmou a entrevistada da JÁ Brasil. Contudo, ao analisar os programas, a oferta de cursos à distância não parece ser temporária ou excepcional apenas em razão da pandemia, isto é, as iniciativas também apostam nessa modalidade de ensino, a qual demanda letramento digital mínimo e acesso à internet. Assim, para muitos trabalhadores, será necessária uma política complementar (acesso à internet, acesso a computadores e letramento digital básico) para que consigam acessar tais cursos de qualificação profissional.

7 Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo responder à seguinte pergunta-problema: quais são as iniciativas e os desafios das políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0 voltadas à superação dos desajustes de competências no Brasil?

Foram mapeadas as políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0 existentes no Brasil. Foram identificadas 20 iniciativas, distribuídas nos âmbitos da União, Estados (Alagoas, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo), Distrito Federal e região Nordeste, embora nem todos os Estados e nem todas regiões do país possuam iniciativas.

Essa quantidade de iniciativas mapeadas superou as expectativas iniciais pois, considerando a produção bibliográfica sobre a qualificação profissional para a indústria 4.0 no Brasil, bem como a atualidade do tema (já que o termo indústria 4.0 foi difundido a partir de 2011), acreditava-se haver um número menor de políticas.

Vale mencionar, no entanto, que, ao longo da pesquisa, foram encontradas muitas iniciativas de qualificação profissional oriundas da iniciativa privada. Embora as iniciativas privadas não fossem objeto deste estudo, a quantidade de iniciativas encontradas levantou o questionamento sobre as políticas públicas existentes serem ou não suficientes para responder à demanda da indústria 4.0.

Ainda que esse questionamento também não esteja contemplado no recorte desta pesquisa, a partir do mapeamento e das entrevistas realizadas, houve a percepção que as políticas públicas necessitam do complemento das iniciativas privada, especialmente do SENAI, que se identifica como escola da indústria e é responsável pela resposta direta às demandas do setor industrial. Menciona-se, especificamente, o SENAI porque a pesquisa documental levou, a todo momento, a iniciativas desenvolvidas pelo Serviço, bem como em razão do entrevistado mencionar que o SENAI é sempre consultado quando se discute qualificação profissional para a indústria.

As políticas públicas existentes são positivas e, analisando as competências que buscam promover, estão alinhadas com as demandas da indústria 4.0. Ademais, há uma variedade — regional, de nível de escolaridade e competências — em relação às iniciativas, isto é, há políticas diversas e que podem ser complementares entre si, ainda que não prevejam isso expressamente.

Quanto ao conteúdo, destaca-se que as políticas estão em harmonia com as competências 4.0 identificadas na revisão de literatura. Contudo, diferentemente do que foi encontrado na literatura, as iniciativas se baseiam, majoritariamente, na qualificação profissional em competências técnicas (16 políticas) em detrimento de competências socioemocionais (8 políticas). Segundo a revisão da literatura, as competências socioemocionais seriam mais demandadas na indústria 4.0. Entende-se que esse não é um demérito das políticas públicas mapeadas, mas é um sinal para que as competências socioemocionais sejam foco de maior atenção quando da continuidade e atualização dessas iniciativas.

Observou-se, contudo, que as iniciativas são muito pulverizadas e organizadas por órgãos variados, não necessariamente ligados ao trabalho e à educação, como poderia se imaginar a princípio. Isso ficou evidente ao longo da pesquisa documental, pois não foi possível localizar de forma sistematizada o registro das políticas públicas, inclusive no âmbito federal. Essa pulverização pode acarretar falta de conexão entre as iniciativas, sobreposição de ações e dificuldade de serem compreendidas e acessadas pelos trabalhadores.

A título exemplificativo, reforça-se o comentário já feito sobre os programas Novos Caminhos e EDMU 4.0. Ao analisar as suas estratégias, observou-se nos dois programas a menção à mesma ação: estabelecimento de polos de inovação em parceria com a EMBRAPA. Não fica claro, no entanto, se esse elemento é desenvolvido em conjunto pelos dois programas ou se há uma sobreposição de metas.

Diante desse diagnóstico, vale mencionar a importância que a Câmara da Indústria 4.0 desempenha — e pode desempenhar ainda mais — no sentido de reunir informações, uniformizar linguagens, conectar atores e sistematizar as políticas públicas já existentes para a qualificação profissional 4.0.

Para além da Câmara, muitas outras iniciativas também atuam em parceria com outros atores, reunindo diferentes partes interessadas no tema, o que é essencial para a construção de uma política mais abrangente, inclusiva e que consiga efetivamente atender às demandas por qualificação profissional. Entende-se importante, contudo, reiterar um comentário já traçado anteriormente sobre a falta de participação formal de entidades representativas dos trabalhadores na condução dessas políticas, inclusive no Conselho Superior da Câmara da Indústria 4.0.

A participação de representantes de trabalhadores e também de outras organizações da sociedade civil enriqueceria o diálogo social sobre o tema e tornaria as políticas públicas mais participativas e democráticas. Ademais, a interlocução com as representações de trabalhadores poderia permitir maior conhecimento e acolhimento das demandas e dificuldades das categorias profissionais em termos de qualificação, bem como desenvolvimento de parceria para maior divulgação das iniciativas e procura pelas oportunidades de qualificação profissional, pois, segundo o entrevistado do SENAI-SP, não raro, percebe-se certo desinteresse dos trabalhadores pela qualificação profissional, além de haver uma cultura bacharelesca, que dá preferência para cursos superiores (e não para a educação profissional e tecnológica), conforme mencionado pela entrevistada do MEC.

Ainda em relação a pontos vulneráveis das iniciativas, merece destaque a escassez e falta de sistematização de dados sobre as políticas, seus desdobramentos e resultados. Ainda que algumas políticas sejam mais detalhadas e apontem alguns resultados parciais, de maneira geral, percebeu-se uma falha generalizada na catalogação e divulgação das características, ações realizadas e seus resultados (parciais e finais). Conforme relatado pelos entrevistados, essa não é uma vulnerabilidade exclusiva das políticas públicas de qualificação profissional para a indústria 4.0 e ocorre em diferentes âmbitos. Contudo, a escassez de dados torna difícil — ou inviável — a mensuração do sucesso, fracasso e pontos de melhoria dessas iniciativas. Assim, é necessário ter mais informações sistematizadas sobre os resultados dos programas.

Vale mencionar também que muitas políticas oferecem cursos de qualificação profissional de forma virtual, o que demandará acesso à internet e computadores, bem como um letramento digital mínimo para ingressar nos cursos. Assim, é possível que seja necessária uma política complementar (acesso à internet, acesso a computadores e letramento digital básico) para que trabalhadores consigam acessar tais cursos.

Quanto a pontos favoráveis das iniciativas, merecem destaque as seguintes boas práticas identificadas na análise das políticas mapeadas: (i) elaboração de consulta pública, com vistas a tornar o processo de elaboração e condução da política pública mais participativo e para coletar informações já disponíveis no mercado, a exemplo do que foi feito na iniciativa O futuro do trabalho, do Estado de São Paulo; (ii) financiamento de pesquisas voltadas à qualificação profissional para a indústria 4.0, como forma de produzir conhecimento científico sobre o tema e engajar a academia no desenvolvimento de possíveis soluções e estratégias para promoção da qualificação profissional na indústria 4.0, a exemplo do que foi feito no âmbito do programa Nordeste 4.0; (iii) atenção para a qualificação profissional docente para atuação nos novos cursos de qualificação profissional para a indústria 4.0, pois os professores são elementos essenciais nesse processo de desenvolvimento de competências 4.0, a exemplo do que está previsto pelo programa Novos Caminhos; (iv) desenvolvimento de competências 4.0 — técnicas e socioemocionais — desde o ambiente escolar, a fim de criar a cultura e estimular os estudantes desde cedo a se interessarem por áreas estratégicas, a exemplo do que foi feito na iniciativa O futuro do trabalho, do Estado de Goiás; (v) criação de fóruns e redes de interlocução sobre o tema, como forma de engajar os atores, compartilhar dados, evitar sobreposições e harmonizar ações, a exemplo do que tem sido feito com a Câmara da Indústria 4.0 e a Rede RS Indústria 4.0; (vi) considerar as especificidades brasileiras, regionais e as características de cada ator (porte das empresas, por exemplo) para o desenvolvimento das políticas públicas, a exemplo do que está sendo feito no Nordeste 4.0, considerando a vocação da região para criar iniciativas que atendam à sociedade e economia nordestina.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que se ressalta a necessidade de atenção para os pontos vulneráveis comentados acima, também se ressalta a existência de um importante movimento de diferentes órgãos públicos brasileiros, em diferentes esferas federativas, com vistas a promover a qualificação profissional para superar os desajustes de competências e contribuir para a garantia do direito ao trabalho.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; AUTOR, David. Skills, tasks and technologies: implications for employment and earnings. In: CARD, David; ASHENFELTER, Orley (ed.). *Handbook of labor economics*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. v. 4. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169721811024105?casa_token=7MEtxEoP1fsAAAAA:vv15A-CI875zhVKLhMW-u0vGvoUETHGzt8dnUXsy1Fe511HJ4Vki-VU1ivvxDrDuZcfMKC-x7nk8. Acesso em: 18 jun. 2022.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, p. 7-10, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100001>. Acesso em: 13 dez. 2020.
- ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. *Demanda de talentos em TIC e estratégia Tcem*: relatório de inteligência e informação BRI2-2021-007. São Paulo: Brasscom, 2021. Disponível em: <https://brasscom.org.br/pdfs/demanda-de-talentos-em-tic-e-estrategia-tcem/>. Acesso em: 3 jan. 2022.
- ASSUNÇÃO, Yluska Bambirra; GOULART, Iris Barbosa. Qualificação profissional ou competências para o mercado futuro? *Safra Lataci*, v. 5, n. 1, p. 175-209, 2016. Disponível em: <https://lataci.com.br/journal/index.php/safra/article/view/22>. Acesso em: 9 dez. 2020.
- AUTOR, David H.; LEVY, Frank; MURNANE, Richard J. The skill content of recent technological change: an empirical exploration. *The Quarterly journal of economics*, v. 118, n. 4, p. 1279-1333, 2003.
- BARBARA, Maristela Miranda. Reestruturação produtiva, qualificação, requalificação e desemprego: percepção e sofrimento do trabalhador. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 19, n. 1, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-98931999000100004>. Acesso em: 18 jun. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. *As denominações dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/68591-as-denominacoes-dos-cursos-de-formacao-inicial-e-continuada-fic-ou-qualificacao-profissional>. Acesso em: 11 out. 2021.
- BRASIL. *Decreto n. 5.154 de 23 de julho de 2004*. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: 11 out. 2021.
- BRAVERMAN, Henry. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- CAPPI, Ricardo. A teorização fundamentada nos dados: um método possível na pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha. *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.
- CARDWELL, Donald Stephen Lowell. *Turning points in western technology: a study of technology, Science and history*. Indiana: Science History Publications, 1991.
- CHARMAZ, Kathy. *Constructing grounded theory*. 2. ed. Califórnia, EUA: SAGE Publications Ltd, 2014.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Brasil precisa melhorar qualidade da educação e valorizar formação profissional e tecnológica*. 2021. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/brasil-precisa-melhorar-qualidade-da-educacao-e-valorizar-formacao-profissional-e-tecnologica/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Falta de trabalhador qualificado. *Sondagem especial*, n. 76, jan. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/53/fc/53fc7968-f778-4153-a771-6305d46edaab/sondespecial_faltadetrabalhadorqualificado.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Grupo de Trabalho - Educação Profissional e Tecnológica*. 2021. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mei/programas-me/gt-para-educacao-profissional-tecnologica/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Indústria 4.0: novo desafio para a indústria brasileira. *Sondagem especial*, n. 66, abr. 2016. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/e0/aa/e0aab52-53ee-4fd8-82ba-9a0ffd192db8/sondespecial_industria40_abril2016.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Relações trabalhistas no contexto da indústria 4.0*. 2017. Disponível em: <https://conexaotrabalho.portaldaindustria.com.br/publicacoes/detalhe/trabalhista/modernizacao-e-desburocratizacao-trabalhista/relacoes-trabalhistas-no-contexto-da-industria-40/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *SENAI lança quatro chamadas de pesquisa em inovação para indústria*. 2021. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/competitividade/senai-lanca-quatro-chamadas-de-pesquisa-em-inovacao-para-industria/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DA INDÚSTRIA. *Carta da indústria 4.0*. 2018. Disponível em: <https://www.senai40.com.br/wp-content/themes/senai40/assets/CartaIndustria4.0.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

ERNST, Ekkehard; MEROLA, Rossana; SAMAAN, Daniel. *The economics of artificial intelligence: implications for the future of work*. Geneva: International Labour Office, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_647306.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

FERRETTI, Celso João. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 87, p. 401-422, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200006>. Acesso em: 9 dez. 2021.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Atores locais na implementação da política de qualificação profissional. *Serviço Social & Sociedade*, n. 107, p. 438-460, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000300004>. Acesso em: 8 dez. 2020.

FONSECA, Maria Hemília. *Direito ao trabalho: um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FORD, Martin. *Os robôs e o futuro do emprego*. Rio de Janeiro: Best Business, 2019.

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, Celso João et al. *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 128-137. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/T2SF/AnaDantas/05.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020*. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101747>. Acesso em: 8 nov. 2021.

INVERNIZZI, Noela. *Novos rumos do trabalho: mudança nas formas de controle e qualificação da força de trabalho brasileira*. 2000. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

- KOBER, Cláudia Mattos. *Qualificação profissional: uma tarefa de Sísifo*. Campinas: Autores Associados, 2004.
- KORINEK, Anton; STIGLITZ, Joseph E. Artificial intelligence, worker-replacing technological progress and income distribution. *NBER working paper*, 2017. Disponível em: https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/AI_labor.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.
- MAISIRI, Whisper; DARWISH, Hasan; VAN DYK, Liezl. An investigation of Industry 4.0 skills requirements. *South African Journal of Industrial Engineering*, v. 30, n. 3, p. 90-105, 2019.
- MANFREDI, Sílvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*, v. 19, n. 64, p. 13-49, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301998000300002>. Acesso em: 9 dez. 2020.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MASI, Domenico. *O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial*. São Paulo: Editora José Olympio, 1999.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation*. 2017. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/future%20of%20organizations/what%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/mgi-jobs-lost-jobs-gained-report-december-6-2017.ashx>. Acesso em: 2 fev. 2020.
- NAZARENO, Luísa; SCHIFF, Daniel S. The impact of automation and artificial intelligence on worker well-being. *Technology in Society*, v. 67, p. 101679, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101679>. Acesso em: 18 jun. 2022.
- NÜBLER, Irmgard. *New technologies: a jobless future or golden age of job creation?* Geneva: International Labour Office, 2016.
- OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Uma avaliação experimental dos impactos da política de qualificação profissional no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, p. 353-378, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300004>. Acesso em: 8 dez. 2020.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração do centenário*. Genebra: International Labour Office, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_706928.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Preparing the future of work, we want: the digital economy and labour skills and competences*. 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_644863.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *The concept of right to work in international law*. Geneva: International Labour Office, 1985.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Trabalhar para um futuro melhor*. Genebra: International Labour Office, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_677383.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.
- ORLETTI, Elisabeth. Novos desafios para a qualificação profissional. *Revista Trabalho Necessário*, v. 5, n. 5, p. 1-30, 2007. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/4616>. Acesso em: 9 dez. 2021.
- PASQUALETO, Olívia de Quintana Figueiredo. Tecnologias 4.0, direito ao trabalho e implementação da agenda 2030. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 27, n. 1, p. 12-12, 2022.

- PENHAKI, Juliana de Rezende. *Soft Skills na indústria 4.0*. 2019. Dissertação (Mestrado Tecnologia e Sociedade) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, 2019.
- RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo: Makron Books, 2004.
- SCHWAB, Klaus. *The fourth industrial revolution*. São Paulo: Edipro, 2016.
- SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. *Conheça o Mapa do Trabalho Industrial nos estados*. 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/especiais/conheca-o-mapa-do-trabalho-industrial-nos-estados/>. Acesso em: 21 jan. 2022.
- SHARMA, Adivi; JAIN, Deepal Kumar. Development of industry 4.0. *In: NAYYAR, Anand.; KUMAR, Akshi. A roadmap to industry 4.0: smart production, sharp business and sustainable development*. Switzerland: Springer, 2020.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- TARTUCE, Gisela Lobo Baptista Pereira. *Tensões e intenções na transição escola-trabalho: um estudo das vivências e percepções de jovens sobre os processos de qualificação profissional e (re)inserção no mercado de trabalho na cidade de São Paulo*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- TIMÓTEO, William; OLIVEIRA, Ilzver de Matos. A ausência de Políticas Públicas para a juventude como ofensa aos Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.arqcom.uniceub.br/RBPP/article/view/6628>. Acesso em: 18 jun. 2022.
- WOODCOCK, Jamie; GRAHAM, Mark. *Gig economy: a critical introduction*. Melford: Polity Press, 2019.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Políticas públicas brasileira de exportação voltadas à indústria moveleira: o aglomerado de Arapongas

Brazilian public export policies aimed at the furniture industry: the Arapongas cluster

Marcelo Vargas

Walter Tadahiro Shima

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Políticas públicas brasileira de exportação voltadas à indústria moveleira: o aglomerado de Arapongas*

Brazilian public export policies aimed at the furniture industry: the Arapongas cluster

Marcelo Vargas**

Walter Tadahiro Shima***

Resumo

A ação do governo, utilizando de suas políticas, pode contribuir e estimular o desenvolvimento de setores. Ao longo dos últimos 25 anos, foram poucas as políticas públicas direcionadas à indústria moveleira. Porém, dois programas governamentais chamam a atenção no que diz respeito ao incentivo às exportações desse setor. O objetivo deste estudo é mostrar os resultados de análises da influência desses dois programas referentes às exportações da indústria moveleira, principalmente, aquelas ocorridas no aglomerado de Arapongas. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre políticas industriais, setoriais e, especialmente, de exportações moveleiras. Para além desta, realizou-se um estudo de campo efetuando-se entrevistas com onze diretores/proprietários de firmas de móveis a fim de compreender suas percepções quanto à influência dessas políticas públicas e os fatores que afetam suas exportações. Como resultados, observou-se tanto um crescimento no volume de exportações para os países selecionados pelos dois programas quanto a inclusão de alguns estados nas vendas internacionais de móveis; enquanto outros tiveram um aumento nas exportações. Contudo, as duas políticas não são vistas pelas onze firmas entrevistadas como fatores que influenciam suas exportações. Logo, constatou-se que os programas afetaram as exportações da indústria, mas não foram suficientes para manter um processo contínuo de crescimento. Apesar do direcionamento dessas políticas, as exportações também recebem influência do mercado externo, da taxa de câmbio e de outros fatores, situações não analisadas neste artigo. Assim, este estudo é um instrumento de pesquisa e orientação para futuros trabalhos, tanto para a indústria moveleira quanto para as demais.

Palavras-chave: política industrial; política setorial; exportação; indústria moveleira; Arapongas.

Abstract

Government action, using its policies, can contribute to and stimulate the development of sectors. Over the last 25 years, there have been few public policies directed at the furniture industry. However, two government programs draw attention with regard to the incentive to exports in this sector.

* Recebido em: 26/05/2022

Aprovado em: 19/08/2022

** Professor do Colegiado de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) – Campus de Apucarana. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

E-mail: marcelo.vargas@unespar.edu.br.

*** Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPR. Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

E-mail: waltershima@ufpr.br.

The objective of this study is precisely to show the results of the analysis of the influence of these two programs on the furniture industry exports, especially those that occurred in the Arapongas cluster. To this end, bibliographic research on industrial policies, sectors, and, especially, furniture exports was carried out. In addition to this, a field study was carried out by interviewing eleven directors/owners of these furniture companies in order to understand their perceptions regarding the influence of these public policies and the factors that affect their exports. As result, we observed both an increase in the volume of exports to the countries selected by the two programs and the inclusion of some states in the international sales of furniture, while others had an increase in exports. However, the two policies are not seen by the eleven interviewed firms as factors that have influenced their exports. Therefore, it was found that the programs affected the industry's exports, but were not enough to maintain a continuous growth process. Despite the direction of these policies, exports are also influenced by the foreign market, the exchange rate, and other factors, situations not analyzed in this article. Thus, this study is a research tool and an orientation for future works, both for the furniture industry and for others.

Keywords: industrial policy; sectoral policy; export; furniture industry; Arapongas.

1 Introdução

O governo é um importante agente que tem utilizado de políticas para contribuir e estimular o desenvolvimento de indústrias e setores. Para isto, utiliza-se de política industrial que é um conjunto de ações sistêmicas entre o Estado, setor privado e sociedade civil. Tal política busca alterar a realidade produtiva nacional visando ao desenvolvimento econômico e social¹. Ou seja, é uma política direcionada ao fomento do setor produtivo e ao incremento da competitividade nacional. Assim, certas atividades industriais necessitam de uma alavancagem governamental, pois são importantes para a economia, gerando emprego, renda, consumo, entre outros².

Conforme Almeida³, as políticas industriais utilizam de medidas horizontais, isto é, são voltadas para a economia como um todo, de modo permanente e não especificando setores. Por outro lado, segundo o autor, também há políticas setoriais que usam de instrumentos verticais, as quais têm objetivos específicos, com ações temporárias e incentivos concedidos bem definidos, tornando-as um caso particular de política industrial. A escolha de uma política industrial abrangente ou setorial gera resultados distintos, podendo alavancar mais algumas indústrias do que outras.

Desse modo, a influência do governo está ligada às suas competências. Em nível federal, ele exerce o papel pleno, formulando e executando políticas com todos os recursos disponíveis (financeiros, legais, entre outros). Em nível estadual auxilia o governo federal, tendo menor competência. E, em nível municipal contribui com os governos federal e estadual por meio de alguns mecanismos para realizar políticas, tendo competência menor do que o estado. Segundo Secchi⁴, as políticas públicas têm diretrizes estruturantes que visam a um nível estratégico, acontecendo na competência federal, e diretrizes de nível intermediário e operacional, ocorrendo por meio da análise de programas, planos e políticas públicas municipais, regionais, estaduais e intraorganizacionais.

¹ GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. In: LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo; LAPLANE, Gabriela; SARTI, Fernando. (org.). *O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho*. Campinas, SP: UNICAMP, 2016. p. 233-270.

² SCHAPIRO, Mario Gomes. Política industrial, direito e desenvolvimento: razões econômicas, experiências institucionais e racionalidades regulatórias. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (coord.). *Direito econômico regulatório*. São Paulo: Saraiva, 2010.

³ ALMEIDA, Julio Gomes de. *A política de desenvolvimento industrial: o que é e o que representa para o Brasil*. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI, 2002.

⁴ SECCHI, Leonardo. Introdução: percebendo as políticas públicas. In: SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 1-21.

Neste artigo, delimitou-se o estudo em nível federal, pois buscou-se verificar diretrizes estratégicas da indústria moveleira. A escolha por esse nível justifica-se em virtude dessa indústria apresentar características tradicionais de produção e ter uso intensivo de mão de obra. Ademais, ao longo dos últimos 25 anos, o governo federal tem utilizado poucas políticas setoriais direcionadas a essa indústria, como incentivo às exportações, sustentabilidade das firmas, arranjos produtivos e promoção de investimentos. Assim, a escolha pelas exportações ocorreu em função da importância que o aglomerado representou para as exportações moveleiras brasileiras em 2020 (7,80%⁵). Ainda, a definição pelo período de 25 anos ocorreu em razão dos dados de exportação estarem disponíveis, apenas, a partir de 1997 e ao primeiro programa de incremento às exportações de móveis ter sido criado em 1998.

Desse modo, optou-se, neste artigo, por estudar o aglomerado moveleiro de Arapongas, haja vista ser o principal do estado do Paraná e ser uma concentração que, em 2019, estava classificada em terceiro lugar no Brasil⁶ quanto ao número de firmas de móveis (3,33%), pessoal ocupado nessa indústria (8,79%) e números de peças produzidas (8,61%)⁷. Além disso, o aglomerado moveleiro tem atraído o interesse de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, pois observa-se que há estudos disponíveis que têm procurado analisar as características dessa indústria, como abordagens estruturais, análise de qualidade, *design*, gestão empresarial, mão de obra, matriz insumo-produto, métodos de custeio, resíduos, sustentabilidade, entre outros. Porém, existe uma escassez de trabalhos sobre políticas públicas voltadas a essa indústria, especialmente quanto às exportações.

Assim, o problema que este artigo procurou responder foi: “as políticas públicas de exportações voltadas à indústria moveleira influenciaram o comércio internacional, especialmente as firmas do aglomerado de Arapongas?” Dentre as possibilidades, destaca-se o aumento das exportações para os países selecionados pelos programas. Além disso, as políticas podem estar incluindo ou elevando as exportações de móveis dos estados brasileiros, principalmente da concentração de Arapongas.

Diante disso, o objetivo foi analisar o impacto das políticas públicas de exportação direcionadas a indústria de móveis, em especial de Arapongas. Para isto, apresentou-se o embasamento teórico sobre políticas industriais e setoriais, e destacaram-se dois programas de incentivos às exportações, demonstrando seus resultados por meio de um gráfico e duas tabelas. Por fim, realizou-se um estudo de campo, com onze firmas de móveis, buscando-se trazer a visão destas sobre a influência das políticas públicas e os fatores que contribuem com suas exportações.

2 Políticas públicas de incentivo à indústria

De maneira conceitual, a atuação e articulação do governo quanto às políticas públicas industrial e setorial apresentam alguns objetivos e abrangências. Segundo Kupfer⁸, as políticas industriais são praticadas pelos diversos países de forma diferente, tanto em termos da natureza quanto do grau de ativismo dos instrumentos utilizados. Tais políticas definem horizontes, prioridades e coordenação dos processos decisórios. A dimensão da política industrial está situada no conjunto das políticas públicas, em que o Governo atua influenciando a dinâmica da transformação qualitativa da estrutura industrial econômica do país⁹.

⁵ Adaptado de BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex Stat. *Exportação e Importação Municípios*. Brasília, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio>. Acesso em: 13 fev. 2021.

⁶ A classificação de primeiro e segundo lugar foram obtidas respectivamente pelos polos moveleiros de Bento Gonçalves (RS) e Grande São Paulo (SP).

⁷ Adaptado de IEMI. *Brasil móveis 2020: Relatório setorial da indústria de móveis no Brasil*. São Paulo: IEMI, 2020. p. 15.

⁸ KUPFER, David. Política industrial. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.

⁹ CARVALHO, André Cutrim; CARVALHO, David Ferreira; CARVALHO, Renata Balêixo da Silva Cutrim. Política industrial de inovações tecnológicas em um ambiente de competitividade sistêmica. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v. 3, n. 1, jan./jun. 2014.

Para Coronel, Azevedo e Campos¹⁰, essas políticas são dispositivos utilizados pelos governos com o objetivo de fomentar setores industriais e aumentar as taxas de desenvolvimento econômico. O intuito é colaborar com a ampliação da competitividade industrial e estimular o uso mais eficaz dos recursos naturais, propiciando o melhoramento de setores econômicos importantes para a propagação de tecnologias, geração de renda e crescimento dos níveis de emprego. Martins e Mendes¹¹ relatam que os países, especialmente os desenvolvidos, têm utilizado distintos conhecimentos institucionais de empregabilidade de políticas públicas. Normalmente, ocorrem combinações de medidas de incentivos e instrumentos regulatórios visando à alteração na destinação dos recursos industriais, impactando a estrutura e o desempenho dos setores. Para Schapiro¹², a política industrial é uma ferramenta de intervenção econômica do governo, cujo objetivo é alterar a realidade dos mercados. Assim, as medidas dessa política são utilizadas como mecanismo de coordenação das decisões alocativas privadas, alterando a condição econômica.

De acordo com Suzigan e Furtado¹³, as políticas industriais possibilitam diferentes visões sobre seus fundamentos teóricos, podendo ser reativas, restritas, ativas ou abrangentes. As reativas e restritas são especialmente direcionadas a reparar as imperfeições de mercado e não selecionar setores ou atividades. Por outro lado, as políticas ativas e abrangentes são voltadas a setores ou atividades industriais geradores de mudança tecnológica e/ou dirigida para o ambiente econômico e institucional de modo geral, determinando a evolução das estruturas de firmas, indústrias e da organização institucional.

Em vista disso, para Almeida¹⁴, os governos têm dificuldade em optar por uma política industrial voltada ao estímulo à inovação ou pragmática e multisetorial. Nesse sentido, Melo, Fucidji e Possas¹⁵ descrevem que uma política de inovação é um poderoso instrumento da política industrial que estimula e implementa mecanismos específicos para o desenvolvimento tecnológico. Para Sousa e Botelho¹⁶, a política industrial precisa utilizar de todos os recursos disponíveis, inclui-se as políticas setoriais, para criar e garantir um ambiente seletivo vantajoso para o desenvolvimento da estrutura produtiva.

Segundo Almeida¹⁷, o direcionamento para incentivar setores tem relação com as políticas setoriais, que podem ser identificadas como políticas industriais. Geralmente, o foco dessas políticas é em inovação, pesquisa e desenvolvimento por meio de incentivos direcionados, ou seja, selecionando setores e firmas. Chang¹⁸ relata que a questão não é se a política industrial deve ou não ser seletiva, mas quais setores devem ser selecionados. Ou seja, o Governo precisa entender que a política industrial sendo específica deve promover resultados eficientes para toda a economia.

Logo, a relação entre setor público e sociedade, por meio das políticas setoriais, possibilita o atendimento das necessidades da população. Com isso, as informações coletadas pelos gestores públicos, por meio das demandas sociais, ajudarão na utilização eficiente dos recursos públicos¹⁹.

¹⁰ CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carlos. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 103-119, jan./mar. 2014.

¹¹ MARTINS, Michelle Márcia Viana; MENDES, Chrystian Soares. Eficiência das políticas de inovação nos setores industriais brasileiros: sugestões para a crise da COVID-19. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 143-167, abr. 2021.

¹² SCHAPIRO, Mario Gomes. *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Discussão n. 1856.

¹³ SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, abr./jun. 2006.

¹⁴ ALMEIDA, Mansueto. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. Brasília: IPEA, 2009. Discussão n. 1452.

¹⁵ MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo; POSSAS, Mario Luiz. Política industrial como política de inovação: notas sobre hiato tecnológico, políticas, recursos e atividades inovativas no Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, v. 14, n. esp., p. 11-36, jul. 2015.

¹⁶ SOUSA, Graciele de Fátima; BOTELHO, Marisa dos Reis A. Política industrial e evolução das exportações das empresas de pequeno porte brasileiras nos anos 2000. *Planejamento e políticas públicas*, Rio de Janeiro, n. 45, jul./dez. 2015.

¹⁷ ALMEIDA, Mansueto. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. Brasília: IPEA, 2009. Discussão n. 1452.

¹⁸ CHANG, Ha-Joon. The East Asian model of economic policy. In: CHANG, Ha-Joon. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. London: Zed Books, 2006. p. 13-68.

¹⁹ STIVAL, Daphne Domingues. *Política setorial de meio ambiente e o projeto cerrado sustentável no Estado de Goiás (2010-2014): uma*

Para Peres²⁰, as políticas setoriais, identificadas como políticas industriais, podem ser divididas em quatro grupos. Primeiro, são aquelas que foram desenvolvidas durante o período da substituição de importações e continuam sendo utilizadas para expandir e introduzir um determinado ramo de atividade. Ou seja, são políticas de promoção setorial com o objetivo de aumentar a competitividade de setores existentes e criar novos elos na cadeia de produção. Segundo, são políticas implantadas em alguns ramos de atividade, principalmente aqueles que desenvolvem tecnologias de informação e comunicação, que acabam sendo utilizadas como estratégicas em toda a economia. Isto é, fomentam a inovação e construção de setores dinâmicos, buscando estimular a inovação e a criação de campos de ação em atividades intensivas em tecnologia e/ou conhecimento. Terceiro, são políticas focadas em setores altamente concentrados e baseados em economias de escala e rede. Normalmente, são aqueles que foram privatizados e tiveram a criação de agências reguladoras para fiscalizá-los. Quarto, são políticas que visam apoiar aglomerações produtivas, principalmente, as formadas por pequenas e médias firmas. Isto é, promover aglomerações, especificamente, arranjos produtivos locais, com o objetivo de viabilizar a modernização e a competitividade das firmas.

Portanto, a política industrial pode ter um viés no direcionamento para incentivar setores, sendo o governo o agente responsável por formulá-las e implementá-las. No Brasil, sua atuação está dividida em três esferas (federal, estadual e municipal), as quais possuem diferentes competências. Na seção 4, serão apresentadas as políticas nacionais setorial direcionadas à indústria moveleira, que são de competência federal e focam nas exportações.

3 Materiais e métodos

Este estudo exploratório foi viabilizado por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre políticas industrial, setorial e nacional de exportação e uma pesquisa de campo referente à visão das firmas quanto às políticas públicas.

A pesquisa bibliográfica possibilitou a apresentação do embasamento teórico que alicerça o estudo quanto às políticas industriais e o direcionamento para setores. Além disso, foi possível explicitar por meio desta pesquisa, a utilização dessas políticas para organizar a estrutura produtiva e estimular setores. Ademais, descreveram-se dois programas de incentivo às exportações moveleiras, realizados pelo governo nos últimos 25 anos. Como resultado desta pesquisa bibliográfica, demonstrou-se, por meio de um gráfico e duas tabelas, a evolução dos destinos das exportações brasileiras e o avanço dos estados no comércio internacional de móveis.

Em relação ao estudo de campo, consultou-se 21 firmas de móveis, das quais 11²¹ aceitaram participar da entrevista. A seleção das firmas ocorreu por meio de uma amostra aleatória, considerando algumas características dessa população, como tamanho e produto comercializado.

Segundo Gil²², a entrevista é a técnica de pesquisa que tem como objetivo a maior familiaridade com as informações a serem estudadas, tornando-as mais claras, uma vez que apresentam maior flexibilidade. Desse modo, as entrevistas deste artigo tiveram caráter estruturado, com base em uma relação fixa de perguntas, em que as respostas foram livres. As questões foram relacionadas a visão que as firmas possuem sobre a

proposta para ampliar a eficácia. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

²⁰ PERES, Wilson. The slow comeback of industrial policies: in Latin America and the Caribbean. *CEPAL Review*, Chile, n. 88, p. 67–83, abr. 2006.

²¹ Este valor corresponde a cerca de 6% das firmas de móveis, com grau de confiança de 80% e margem de erro de 19%. RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. *RAIS Estabelecimento*. Brasília, 2019. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_estabelecimento_id/caged_rais_estabelecimento_basico_tab.php. Acesso em: 23 dez. 2020.

²² GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

influência das políticas públicas em suas atividades. Também, identificaram-se, na percepção das firmas, os fatores que afetam suas exportações. Por fim, apresentou-se a conclusão. Quanto aos procedimentos éticos para a condução das entrevistas, procurou-se respeitar o anonimato das firmas, substituindo os nomes dos entrevistados pela abreviação das unidades federativas brasileiras.

4 Políticas nacionais voltadas à fabricação de móveis

Durante a década de 1970, os países utilizaram as políticas industriais para organizar o crescimento da oferta doméstica e planejar sua estrutura produtiva. Segundo Peres²³, essa organização e planejamento seguiu três fatores: os interesses do setor privado foram arranjados em associações setoriais; os instrumentos de política pública foram estruturados em nível de setores; e as negociações comerciais internacionais produziram lista de preferências setoriais.

Especialmente no caso das associações setoriais, segundo Schneider²⁴, estas se organizando, fortalecem os empresários e criam um canal de negociação com o Estado. Assim, geram um equilíbrio entre setor e governo, haja vista que a ação pública visa proporcionar políticas que colaborem com o desenvolvimento da sociedade. Com isto, há interação entre todas as instituições e organizações²⁵, ocorrendo um estímulo às firmas. Dessa forma, quando o governo passa a incentivar alguns setores de atividades ou grupos econômicos mais do que outros, essas associações intervêm buscando igualdade. Por isso, a discussão e implementação de políticas setoriais torna-se mais transparente. Contudo, o autor destaca que há categorias empresariais fracas e fortes, gerando uma diferença no resultado das políticas. Para ele, uma associação forte elabora melhores opiniões, tem maior autoridade para obter resultados agregados e mais recursos para análise e divulgação técnica. Isto posto, pode-se dizer que os outros dois fatores apresentados por Peres²⁶ (instrumentos de política pública estruturados em nível de setores; e negociações comerciais internacionais produzem lista de preferências setoriais) são influenciados pelas associações setoriais, principalmente as mais fortes.

No Brasil, as competências das políticas públicas são distribuídas entre as esferas do governo. O cumprimento do seu planejamento está relacionado à estrutura formada pelo Estado. Assim, por exemplo, uma política industrial pode ser elaborada em nível nacional, e os estados e municípios cooperam em sua execução. Logo, as autoridades governamentais formam uma ação interativa, a partir das políticas, que corroboram para a formação de uma rede, a qual impacta o processo produtivo e a interação das firmas.

A competência do governo federal para a formulação e implementação de políticas industriais está descrita nos artigos 21, 22 e 24 da Constituição Federal de 1988. Cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de organização territorial e de desenvolvimento econômico e social; legislar sobre câmbio, comércio exterior e interestadual, consumo, política de crédito, produção, seguros e transferência de valores²⁷.

²³ PERES, Wilson. The slow comeback of industrial policies: in Latin America and the Caribbean. *CEPAL Review*, Chile, n. 88, p. 67-83, abr. 2006.

²⁴ SCHNEIDER, Ben Ross. Democracy and varieties of civil society. In: SCHNEIDER, Ben Ross. *Business politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York, N.Y.: Cambridge University Press, 2004. p. 241-261.

²⁵ As instituições são compostas de hábitos, leis, práticas, regras e/ou rotinas que regulam as relações e interações entre agentes, grupos e organizações. As organizações podem ser as firmas, fornecedores e clientes, e as não-firmas (universidades, organizações financeiras, agências governamentais, associações, sindicatos, entre outras). EDQUIST, Charles; JOHNSON, Björn. Institutions and organizations in systems of innovation. In: EDQUIST, Charles (org.). *Systems of innovation: technologies, institutions, and organizations*. London: Pinter, 1997. p. 41-63.

²⁶ PERES, Wilson. The slow comeback of industrial policies: in Latin America and the Caribbean. *CEPAL Review*, Chile, n. 88, p. 67-83, abr. 2006.

²⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Utilizando dessas competências, a partir de 2008, o governo criou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), para incentivar todos os setores da economia, em função da diversidade da estrutura de produção do país, não fazendo escolhas de setores (medidas horizontais). Por outro lado, alguns incentivos foram específicos para determinados ramos de atividades, como o caso da indústria moveleira, que, nos últimos 25 anos, recebeu estímulo voltados à exportação²⁸. Na subseção seguinte, apresenta-se um programa de incentivo às exportações de móveis que durou três anos.

4.1 Programa de Incremento às Exportações de Móveis: PROMÓVEL

Criado em novembro de 1998, e implantado em março de 1999, com duração até dezembro de 2002, o Programa Brasileiro de Incremento à Exportação de Móveis (PROMÓVEL) surgiu a partir de uma iniciativa conjunta entre a Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário (ABIMÓVEL), Governo Federal e organizações de classe regionais do setor moveleiro. Os órgãos públicos participantes do programa foram o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Agência de Promoção de Exportações (APEX)²⁹.

O programa tinha como objetivo aumentar a competitividade da indústria nacional de móveis por meio da melhoria nos índices de qualidade, produtividade e atendimento; capacitar as firmas para exportar a mercados selecionados (inicialmente para os Estados Unidos, haja vista ser o maior importador mundial de móveis, à época, e posteriormente Inglaterra [Reino Unido]); converter o modelo de exportação desta indústria para um modelo de maior valor agregado, baseado em *design* próprio, inserindo-a no mercado internacional e propiciando condições de competitividade e preparação para a globalização do setor; e incrementar as exportações.

Para que os objetivos do programa fossem atingidos, houve uma reestruturação empresarial que permitiu alavancar a competitividade, o fortalecimento e a melhoria nas funções das entidades de representação. Destaca-se que a proposta do programa era a capacitação do setor para competir no mercado externo e não realizar financiamentos e subsídios à exportação³⁰. Observa-se que o PROMÓVEL teve viés na inovação, pois buscou a diversificação de produtos, novos modos organizacionais e interação entre firmas e entidades representativas.

O programa teve dois caminhos básicos de trabalho a seguir: estruturar as firmas no sentido de capacitá-las para exportar; e aumentar as exportações para o mercado norte-americano. Para isso, o PROMÓVEL foi organizado em dezesseis projetos, distribuídos em três blocos: i) negócios (formação de consórcios³¹; *marketing* no exterior; mostra de móveis brasileiros em exposições internacionais; e pontos de negócios avançados no exterior), ii) cultura exportadora (desenvolvimento de *design*; estudos de mercados internacionais; missões empresariais; obtenção de *know-how* no exterior; criação de normas técnicas para a fabricação de móveis [ABNT/CB-15]³²; prospecção do mercado de móveis estadunidense; e selo verde), e iii) estruturação (adequação de plantas fabris; capacitação gerencial em exportação; ISO-9000 [International Organization for Standardization – Organização Internacional de Padronização, tradução nossa]; programa de gestão de qualidade e produtividade; e sensibilização ISO-14000)³³.

²⁸ ALMEIDA, Mansueto. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. Brasília: IPEA, 2009. Discussão n. 1452.

²⁹ PAMPLONA, P. P. *O modelo setorial integrado de internacionalização de empresas brasileiras – cadeias produtivas: o caso do PROMÓVEL*. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

³⁰ PAMPLONA, P. P. *O modelo setorial integrado de internacionalização de empresas brasileiras – cadeias produtivas: o caso do PROMÓVEL*. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

³¹ A meta era formar 50 consórcios compostos de 10 firmas cada, ao longo dos três anos do programa.

³² Em 6 de maio de 1968, por meio da reformulação do Estatuto da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), criaram-se 17 comitês brasileiros referentes a normas técnicas de alguns setores importantes da economia. Entre eles, o Comitê Brasileiro do Mobiliário, que é representado pela sigla CB-15. SILVA, Pedro Paulo Almeida. *Metrologia nas normas, normas na metrologia*. 2003. Dissertação (Mestrado em Metrologia) – Centro Técnico-Científico, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

³³ LINS, Hoyêdo Nunes; GUIMARÃES, Priscila Azevedo. *Promovendo exportações de móveis: aspectos da implementação do*

Ainda para viabilizar a execução do programa, a coordenação estratégica e operacional ficou sob a responsabilidade da ABIMÓVEL, que criou um grupo gestor. Este era composto pelos representantes da diretoria nacional da associação e pelas organizações regionais³⁴. Estas, em cada região, ficaram responsáveis pela implementação das ações junto às suas firmas.

Para a execução dos três anos do programa, disponibilizaram-se cerca de R\$ 10 milhões, sendo 50% desse investimento de responsabilidade da APEX, 25% das firmas do setor e 25% dos fornecedores. Esses recursos foram destinados para o financiamento de pesquisa e treinamento, buscando qualificar as firmas para o cumprimento das exigências básicas dos importadores. Com isso, a ideia era torná-las competitivas quanto ao custo e qualidade do produto, além de passarem a conhecer as demandas mercadológicas dos países selecionados³⁵. Após três anos de seu término, ele foi reeditado e surgiu um novo programa, que se mantém em execução atualmente, tratado na próxima subseção.

4.2 Brazilian Furniture, programa de incentivo às exportações moveleiras

Durante quase três anos, as exportações de móveis ficaram sem políticas de incentivo, até que, em junho de 2005, foi assinado um novo acordo de cooperação. Por iniciativa da ABIMÓVEL e da APEX, criou-se o *Brazilian Furniture*. O programa tem como meta central aumentar as exportações brasileiras de móveis, focando a qualidade e produtividade. Neste, procura-se manter a articulação entre os grupos de instituições e organizações para auxiliar a rede de firmas. Busca-se o seu desenvolvimento por meio da estruturação e capacitação para efetiva inserção no mercado internacional. Assim, as metas específicas são: aumentar a competitividade da indústria nacional moveleira; consolidar a imagem de credibilidade e qualidade do móvel produzido; e melhorar os índices de qualidade, produtividade e atendimento³⁶.

Para o desenvolvimento do programa, implementaram-se alguns projetos, como: comprador, vendedor, *design*, sustentabilidade e feiras internacionais.

O projeto comprador possibilita a relação entre produtores brasileiros de móveis, especificamente os participantes do *Brazilian Furniture*, com os compradores internacionais. Isso acontece, normalmente, nas feiras moveleiras por meio de rodadas de negócios que visam fomentar as exportações do setor.

O projeto vendedor é composto por rodadas de negócios entre firmas brasileiras de móveis e compradores estrangeiros realizadas na região geográfica dos compradores. Assim, são criadas oportunidades de negócio para os vendedores brasileiros. Geralmente, a definição de país comprador tem em vista a existência de um importante mercado local para a inclusão dos móveis nacionais.

PROMÓVEL no aglomerado moveleiro de São Bento do Sul (SC). *Revista de Economia*, Curitiba, v. 34, n. 3, p. 7-33, set./dez. 2008.

³⁴ Estas organizações são: Associação das Indústrias de Móveis do Estado do Rio Grande do Sul (MOVERGS), Entidade de Representação Empresarial da Indústria Moveleira no Paraná (SIMOV), Sindicato da Indústria do Mobiliário de Mirassol (SIMM), Sindicato da Indústria do Mobiliário de São Paulo (SINDIMOV), Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário de São Bento do Sul (SINDUSMOBIL), Sindicato das Indústrias da Madeira e do Mobiliário de Linhares e Região Norte (SINDIMOL), Sindicato das Indústrias de Móveis de Araçongas (SIMA), Sindicato das Indústrias do Mobiliário de Bento Gonçalves (SINDMÓVEIS), Sindicato das Indústrias do Mobiliário de Votuporanga (SINDIMOB), Sindicato das Indústrias do Mobiliário e Artefatos de Madeira do Estado de Minas Gerais (SINDIMOVMG), Sindicato das Indústrias do Mobiliário no Estado do Ceará (SINDMÓVEIS-CE), e Sindicato Intermunicipal das Indústrias do Mobiliário de Ubá (INTERSIND). MURY, Luiz Gilberto Monclaro. *Análise das estratégias empresariais e das ações diplomáticas para inserção externa no período de 2001 a 2011: um estudo comparativo das indústrias moveleiras do Brasil e Alemanha*. 2014. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

³⁵ ROESE, Mauro. Política industrial e de C&T regional: sistema de inovação regional? O caso da aglomeração moveleira de Bento Gonçalves/RS. *REAd*, Porto Alegre, v. 6, n. 4, jul./ago. 2000.

³⁶ MURY, Luiz Gilberto Monclaro. *Análise das estratégias empresariais e das ações diplomáticas para inserção externa no período de 2001 a 2011: um estudo comparativo das indústrias moveleiras do Brasil e Alemanha*. 2014. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

No projeto *design*, há o desenvolvimento de ações que visam ao incremento e/ou utilização do *design* como diferenciação competitiva das firmas brasileiras de móveis.

O projeto sustentabilidade busca a formação de estratégias e ações de sustentabilidade nas firmas.

E, por fim, o projeto das feiras internacionais consolida-se como um ponto de encontro entre produtores de móveis e compradores. Esses eventos têm por objetivo gerar negócios, por meio de contato direto entre os interessados, promover a formação de *joint-ventures* e outras parcerias entre os envolvidos³⁷.

Dessa forma, o programa visa à agregação de valor ao *design* brasileiro de móveis e fortalecimento da imagem no mercado internacional. Para isso, selecionaram-se alguns países, sendo: África do Sul, Angola, Chile, Colômbia, Emirados Árabes, Estados Unidos, México, Peru e Rússia³⁸. Segundo Mury³⁹, a lista de países é alterada a cada dois anos, devido aos aspectos econômicos e comerciais dos países selecionados.

4.3 Resultados das duas políticas de exportação

Procurando mostrar a efetividade dos programas elencados anteriormente, dois caminhos foram utilizados. Inicialmente, apresentou-se a variação das exportações moveleiras dos países descritos nas duas políticas. Posteriormente, apresentaram-se os estados brasileiros que passaram a exportar ou aumentaram suas exportações após a implantação das políticas.

Na Tabela 1 e Gráfico 1⁴⁰ expõem-se os destinos das exportações brasileiras a partir de 1998, apresentando os países selecionados inicialmente nos dois programas, conforme as subseções 4.1 e 4.2. No ano de 2009, houve uma diminuição nas exportações, devido à crise financeira no final de 2008, ocasião em que ocorreu a bolha imobiliária Americana e a queda nas bolsas mundiais, afetando os países.

Tabela 1 – Destinos das exportações brasileiras de móveis (em US\$ mil)

PAÍSES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Estados												
Unidos	66.708	90.690	114.522	154.046	237.801	264.552	371.076	391.352	297.942	245.740	159.699	94.094
Reino												
Unido	31.316	34.160	37.872	39.150	45.792	61.308	92.711	75.033	86.517	78.870	72.445	71.663
Chile	3.173	3.012	6.108	6.289	10.891	14.413	25.740	31.065	40.623	42.326	44.502	25.461
Angola	1.286	317	438	1.409	2.594	2.924	9.584	13.679	32.613	43.922	72.273	54.911
Emirados												
Árabes	1.225	992	563	416	825	3.000	5.149	7.302	7.139	4.766	4.195	1.112
México	397	1.523	3.520	4.493	5.919	8.926	14.522	15.548	15.840	16.564	13.226	6.719
Peru	366	359	389	607	1.667	2.370	3.355	4.626	6.442	9.190	15.366	10.293
Colômbia	75	625	487	1.055	168	492	911	1.877	2.697	6.084	7.340	4.815
África do												
Sul	74	381	783	913	403	979	2.263	4.470	4.567	7.270	6.905	6.444
Rússia	15	8	2	54	20	56	77	208	312	410	461	251
Outros	231.460	251.649	316.752	267.105	226.215	302.166	414.031	447.985	452.105	518.793	556.888	406.405
TOTAL	336.095	383.714	481.436	475.538	532.295	661.187	939.417	993.145	946.798	973.936	953.299	682.168

³⁷ BRAZILIAN FURNITURE. *Histórico do Projeto*. [2020]. Disponível em: <http://www.brazilianfurniture.org.br/conteudo/detalhe/3/brazilian-furniture>. Acesso em: 18 mar. 2020.

³⁸ LEAL, Érika de Andrade Silva; RODRIGUES, Felipe Thomes; FERREIRA, Raini; FAVALESSA, Paula. Programas de apoio à competitividade da indústria moveleira no Brasil. *Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*, out. 2013.

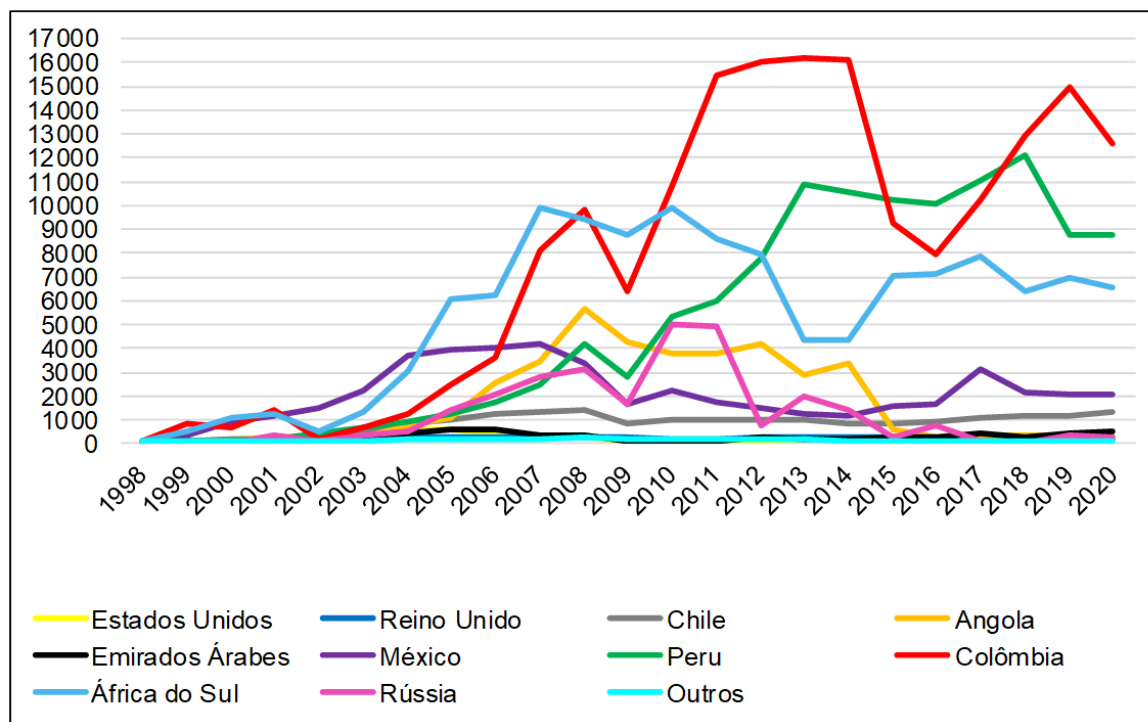
³⁹ MURY, Luiz Gilberto Monclaro. *Análise das estratégias empresariais e das ações diplomáticas para inserção externa no período de 2001 a 2011: um estudo comparativo das indústrias moveleiras do Brasil e Alemanha*. 2014. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

⁴⁰ Conversão dos dados dos países em números índices na base 100, focando no ritmo de variação.

PAÍSES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TCAC ⁴¹
Estados												
Estados Unidos	85.215	82.513	89.535	98.191	114.319	126.394	137.580	168.520	214.313	239.882	269.540	6,55%
Reino Unido												
Reino Unido	69.701	66.965	75.390	78.989	95.151	90.526	80.909	70.771	69.517	65.669	54.581	2,56%
Chile	30.779	32.380	31.247	32.638	27.324	25.547	28.552	33.377	36.304	37.421	42.209	12,48%
Angola	48.417	48.145	54.144	37.507	42.963	7.378	3.717	4.798	4.896	4.344	3.173	4,19%
Emirados												
Emirados Árabes	682	1.697	3.046	1.836	1.871	2.894	3.289	5.605	3.371	4.814	5.825	7,34%
México	8.707	6.837	5.931	4.821	4.675	6.179	6.497	12.285	8.399	8.037	8.195	14,75%
Peru	19.636	21.889	28.430	39.837	38.543	37.394	36.972	40.441	44.522	32.244	32.188	22,56%
Colômbia	8.092	11.595	12.036	12.124	12.092	6.927	5.979	7.673	9.684	11.242	9.457	24,59%
África do Sul												
África do Sul	7.325	6.359	5.858	3.190	3.185	5.191	5.266	5.781	4.714	5.136	4.826	20,94%
Rússia	740	733	112	291	211	40	114	19	3	48	43	4,99%
Outros	468.641	439.029	390.101	365.752	325.139	270.930	273.849	274.004	297.744	282.104	247.031	0,30%
TOTAL	747.935	718.140	695.830	675.176	665.473	579.401	582.724	623.273	693.466	690.940	677.069	3,23%

Fonte: adaptada de SISCOMEX⁴².

Gráfico 1 – Evolução relativa dos destinos das exportações brasileiras de móveis



Fonte: o autor, com base nos dados do SISCOMEX⁴³.

A Colômbia é o país que apresenta a maior TCAC (Tabela 1) entre os países selecionados. Observa-se, no Gráfico 1, que houve picos de exportação deste país entre os anos de 2011 a 2014. Esse período de máxima é explicado pelo aumento na venda de móveis de metal, exceto os de escritórios. O Reino Unido é

⁴¹ A Taxa de Crescimento Anual Composta (TCAC), originalmente conhecida como Compound Annual Growth Rate (CAGR), é utilizada para mostrar o crescimento anual média ao longo de um determinado período, por meio da variação de diversos anos. Sua fórmula é representada por $TCAC = (\text{valor final}/\text{valor inicial})^{1/n} - 1$, a qual n = número de períodos.

⁴² BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex Stat. *Exportação e Importação Geral*. Brasília, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 13 fev. 2021.

⁴³ BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex Stat. *Exportação e Importação Geral*. Brasília, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 13 fev. 2021.

o país que traz a TCAC com menor crescimento. Seu principal produto importado é os móveis de madeira utilizados em quartos de dormir. Os Estados Unidos se mantêm como o principal destino das exportações brasileiras de móveis durante o período exposto. Em 1998, os principais produtos importados pelos norte-americanos foram partes e outros móveis de madeira (exceto de escritórios, cozinhas e quartos de dormir). Porém, ao longo dos anos, houve alteração, passando a importar quartos para dormir de madeira em 2020.

Outra informação que corrobora o efeito das políticas são a inclusão ou aumento dos estados nas exportações moveleiras. Segundo as informações da Tabela 2, alguns estados passaram a exportar móveis depois da implantação dos programas, como Bahia e Piauí (1999); Acre (2000); Alagoas (2003); e Tocantins (2007).

Tabela 2 – Exportadores brasileiros de móveis (em US\$ mil)

	(continua)												
ESTADOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Santa Catarina	190.690,6	158.590,0	191.608,8	223.350,1	225.415,4	283.759,8	330.540,7	426.439,0	432.954,0	357.888,9	355.203,0	310.705,1	244.869,1
Rio Grande													
Sul	92.067,1	101.137,0	118.691,5	157.596,5	148.649,5	143.984,2	180.644,2	276.346,5	270.396,1	266.633,3	283.864,0	283.523,1	196.730,1
São Paulo	31.394,2	30.593,2	29.313,7	37.659,1	35.415,7	25.255,6	39.802,4	67.644,6	87.406,4	106.531,9	117.118,4	146.225,5	97.534,6
Paraná	27.468,9	22.547,6	31.605,5	45.828,0	42.436,0	43.731,6	60.403,0	91.690,2	91.723,0	104.753,6	110.450,0	126.846,7	86.396,5
Minas Gerais	17.953,2	14.712,2	6.070,2	9.282,4	10.797,1	7.359,6	5.140,8	7.558,5	11.190,4	16.435,2	18.735,6	18.403,9	15.033,6
Pará	2.307,6	2.469,1	2.212,4	2.831,6	1.534,6	1.391,1	1.913,4	3.907,5	3.308,1	2.372,8	2.686,0	2.579,1	1.654,1
Rio de Janeiro	1.121,9	1.356,1	940,6	1.092,2	1.369,5	1.345,6	1.807,2	2.730,5	2.527,7	1.815,7	1.782,2	2.441,4	2.101,3
Espírito Santo	128,0	198,5	333,7	601,5	565,6	1.437,4	3.392,0	5.860,9	6.426,0	7.431,5	4.121,8	1.572,9	1.271,7
Pernambuco	111,1	210,0	7,6	58,9	65,0	31,3	154,7	734,7	1.044,6	1.122,2	1.466,3	2.044,3	1.519,9
Distrito													
Federal	107,7	0,0	73,3	0,1	1,1	17,6	0,1	21,5	0,0	3,7	1,6	13,2	0,0
Mato Grosso	91,4	93,3	91,8	50,0	175,1	99,9	34,1	143,2	596,9	490,0	1.496,1	467,9	599,6
Maranhão	30,2	55,3	88,7	1.066,8	177,5	1.976,5	2.983,6	4.320,2	3.987,7	565,1	0,8	76,0	0,0
Ceará	27,0	233,5	504,4	688,8	952,0	1.162,4	2.285,5	3.063,2	4.429,6	3.562,5	4.203,6	3.883,5	2.672,5
Rondônia	21,0	44,3	36,6	1,2	28,6	0,0	43,3	164,1	16,9	11,4	2,9	50,2	34,7
Rio Grande													
Norte	12,0	32,2	32,3	44,6	16,1	29,4	99,7	66,2	96,1	33,7	83,7	0,0	0,2
Paraíba	1,1	0,1	21,2	0,4	1,5	1,8	3,2	2,2	0,2	6,9	0,0	0,0	0,1
Goiás	1,0	1,3	14,9	32,0	0,6	3,5	1,8	192,3	2.988,0	877,2	642,8	168,2	103,7
Amazonas	0,5	0,0	34,3	99,0	463,4	326,5	189,4	324,4	142,6	4,5	23,6	0,5	1,0
Mato Grosso													
Sul	0,3	100,6	62,8	510,7	651,0	675,0	1.765,0	1.808,6	1.442,4	669,1	33,5	103,1	422,3
Roraima	0,1	0,0	0,0	0,0	9,4	25,1	1,8	1,2	9,8	0,3	0,0	0,0	0,2
Amapá	0,0	10,3	1,0	0,0	0,0	31,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sergipe	0,0	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	1,4	5,2	0,0	0,0	7,3
Piauí	0,0	0,0	51,7	9,0	0,0	0,6	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Bahia	0,0	0,0	10,7	1,8	5.832,1	17.914,6	28.902,4	45.323,0	68.256,6	71.496,6	65.553,4	42.765,4	8.870,1
Acre	0,0	0,0	0,0	88,7	79,3	21,4	145,1	12,9	2,6	4,3	2,3	0,0	2,7
Alagoas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	13,2	20,2	16,8	4,7	12,9	13,2
Tocantins	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,7	0,0	0,0
Outros ⁴⁴	401,5	3.709,1	1.905,6	542,2	901,5	1.712,7	931,6	1.048,4	4.175,4	4.065,6	6.436,6	11.416,4	22.330,0
TOTAL	363.936,4	336.094,6	383.713,6	481.435,6	475.537,7	532.294,7	661.187,5	939.417,0	993.144,9	946.797,6	973.936,4	953.299,4	682.168,3
Aglo. Arapongas ⁴⁵	1.046,4	1.417,9	5.170,6	9.935,5	9.870,1	12.176,6	22.633,6	34.731,8	31.739,6	34.183,3	43.088,6	49.623,8	33.826,7
Partic.Aglo/													
Paraná	3,81%	6,29%	16,36%	21,68%	23,26%	27,84%	37,47%	37,88%	34,60%	32,63%	39,01%	39,12%	39,15%
Partic.Aglo/													
Brasil	0,29%	0,43%	1,35%	2,07%	2,08%	2,29%	3,43%	3,70%	3,21%	3,63%	4,45%	5,27%	5,13%

Tabela 2 – Exportadores brasileiros de móveis (em US\$ mil)

⁴⁴ Refere-se à mercadoria nacionalizada, não declarada, reexportação e zona não declarada.

⁴⁵ Aglomerado moveleiro centrado em Arapongas envolve os municípios de Apucarana, Califórnia, Cambé, Cambira, Jandaia do Sul, Londrina, Mandaguari, Marialva, Maringá, Rolândia, Sabáudia e Sarandi. REDE APL. PARANÁ. *Plano de Desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local de Móveis da Região de Arapongas-PR*. jan. 2006.

												(conclusão)
ESTADOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TCAC
Santa Catarina	250.727,6	190.965,6	181.207,2	178.531,2	197.012,4	198.683,3	202.817,0	225.790,8	271.534,6	274.620,5	273.911,6	1,59%
Rio Grande												
do Sul	206.102,5	198.856,2	201.611,9	209.876,0	215.881,6	182.338,0	177.637,4	186.382,9	199.680,6	197.508,5	178.107,0	2,91%
São Paulo	118.696,7	123.633,5	119.599,5	96.986,8	90.214,2	60.181,4	72.077,1	70.815,4	86.602,2	88.431,8	96.541,4	5,01%
Paraná	114.835,6	124.371,5	117.341,0	117.202,9	94.615,5	82.241,8	77.278,7	92.985,3	92.443,3	94.694,7	98.148,8	5,69%
Minas Gerais	26.877,1	48.159,5	49.033,6	48.435,0	46.065,5	30.309,9	28.214,9	20.722,7	21.662,7	18.002,5	13.527,4	-1,22%
Pará	1.589,9	1.371,8	1.585,7	924,0	1.734,1	1.117,7	1.398,4	929,8	986,0	1.264,1	1.745,7	-1,21%
Rio de Janeiro	2.463,6	1.346,2	1.093,7	893,5	520,2	299,7	882,5	1.881,7	953,2	1.361,9	2.384,1	3,33%
Espírito Santo	1.235,9	902,5	497,8	155,9	1.771,4	7.041,8	4.794,6	4.309,2	3.528,3	3.546,6	3.818,0	15,91%
Pernambuco	2.447,0	3.360,2	2.760,1	2.334,1	2.395,3	2.298,0	2.182,0	2.772,5	4.385,2	4.091,5	2.713,8	14,91%
Distrito												
Federal	1,0	1,3	683,8	233,4	6,7	1,9	53,5	48,4	0,4	0,5	17,0	-7,71%
Mato Grosso	574,5	591,1	524,6	595,9	934,5	877,7	1.053,7	1.096,9	853,1	538,3	545,7	8,08%
Maranhão	0,0	0,0	83,9	0,0	0,0	120,4	0,0	0,0	0,0	1,1	0,6	-15,94%
Ceará	1.630,1	1.663,8	1.960,7	1.497,4	1.097,8	487,5	519,8	352,7	432,3	433,4	340,5	11,64%
Rondônia	52,8	167,9	220,9	315,4	554,1	744,4	786,2	935,1	774,5	1.079,3	858,7	17,51%
Rio Grande												
do Norte	4,0	10,9	0,0	4,2	4,1	20,9	0,3	1,3	0,0	0,0	0,0	-100,00%
Paraíba	59,0	53,8	0,0	0,0	18,3	0,0	0,0	0,8	11,5	15,6	6,3	7,75%
Goiás	767,3	227,0	36,4	31,7	5,0	108,1	316,6	1.357,8	284,6	97,6	526,0	31,58%
Amazonas	2,0	0,3	42,1	20,7	12,0	0,0	101,0	7,8	0,1	10,1	1,5	5,13%
Mato Grosso												
do Sul	656,8	597,5	669,9	842,1	1.024,1	1.058,7	652,6	30,4	222,8	307,4	327,5	35,75%
Roraima	0,0	0,9	1,4	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,4	12,5	16,3	27,60%
Amapá	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,3	6,2	-2,24%
Sergipe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,8	0,5	0,0	-12,39%
Piauí	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,00%
Bahia	10.999,7	15.061,9	7.784,1	609,8	2.227,4	1.999,7	2.701,0	5.319,5	5.201,4	4.911,6	3.476,7	31,73%
Acre	53,8	0,0	0,0	5,7	16,5	10,1	84,2	5,6	23,9	8,8	41,5	-3,72%
Alagoas	15,4	2,7	2,1	0,0	5,3	0,0	36,0	58,0	9,4	6,3	7,0	6,47%
Tocantins	5,7	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,00%
Outros	8.136,7	6.794,5	9.086,9	15.679,2	9.357,0	9.448,1	9.137,0	7.467,3	3.855,5	0,0	0,0	-100,00%
TOTAL	747.934,6	718.140,3	695.830,0	675.176,3	665.472,8	579.391,9	582.724,4	623.272,6	693.468,8	690.945,3	677.069,2	2,74%
Aglo. Ara-												
pongas	48.557,8	53.928,4	54.343,6	55.998,0	47.135,2	37.468,7	39.537,9	52.159,4	53.770,9	54.356,3	52.822,9	18,59%
Partic. Aglo./												
Paraná	42,28%	43,36%	46,31%	47,78%	49,82%	45,56%	51,16%	56,09%	58,17%	57,40%	53,82%	12,20%
Partic. Aglo./												
Brasil	6,56%	7,58%	7,91%	8,49%	7,18%	6,57%	6,89%	8,47%	7,80%	7,87%	7,80%	15,43%

Fonte: adaptada de SISCOMEX⁴⁶.

Observa-se, pela Tabela 2, que a Bahia, além de passar a exportar móveis, também teve uma grande evolução ao longo dos anos, posicionando-se como o sétimo maior estado exportador de móveis do país no ano de 2020.

Além dos estados que passaram a exportar a partir dos programas, destacam-se outros que aumentaram as exportações ao longo dos anos estudados, como Mato Grosso do Sul, Goiás e Roraima, os quais apresentaram a maior TCAC, respectivamente.

Outra informação da Tabela 2 são os dados sobre exportação do aglomerado moveleiro de Araçongas que demonstra ter obtido uma significativa evolução a partir de 1999. Seu percentual de participação no Paraná e no Brasil aumentou ao longo dos anos. Em 2020, ultrapassou os 50% e 7%, respectivamente.

⁴⁶ O site disponibiliza informações de exportação a partir de 1997. BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex Stat. *Exportação e Importação Geral*. Brasília, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 13 fev. 2021. / BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex Stat. *Exportação e Importação Municípios*. Brasília, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio>. Acesso em: 13 fev. 2021.

Observa-se que sua TCAC foi três vezes maior do que a do Paraná (escrito em azul) e seis vezes maior do que a do Brasil (TOTAL), corroborando o avanço na sua participação (%) em ambos os casos.

Portanto, com os dados apresentados, verifica-se um crescimento nas exportações moveleiras em, aproximadamente, 50% dos estados após o PROMÓVEL (1999, escrito em vermelho) e o *Brazilian Furniture* (2005, escrito em vermelho). No caso do aglomerado, constata-se um crescimento efetivo imediatamente no ano do primeiro projeto, em 1999. No caso do segundo, não é observado um incremento instantâneo no mesmo ano de sua implantação, 2005, ocorrendo somente após, no ano de 2007.

4.4 Visão das firmas moveleiras do aglomerado de Arapongas: políticas públicas e exportação

Nesta subseção analisa-se a percepção das firmas quanto à ação das políticas públicas no aglomerado moveleiro de Arapongas. Também são apresentados os fatores que contribuem para exportação das firmas, segundo suas visões, procurando-se identificar elos entre suas respostas e as políticas públicas.

4.4.1 Influência das políticas públicas

As políticas públicas podem influenciar a indústria moveleira de várias formas, impactando em seu funcionamento. No Quadro 1, expõem-se várias informações, dentre as quais, segundo as firmas, as políticas tributárias apresentam a maior interferência em suas atividades.

Quadro 1 – Influência das políticas públicas nas firmas

FIRMA	DESCRIÇÃO
AC	Atrapalham, pois se cobra muito imposto, dificultando as atividades
AM	Atraindo firmas para o município, com doação de terrenos e/ou isenção de impostos
AP	Nos impostos, pois se cobra um valor elevado, repassando para o preço do produto
BA	Fortalecimento do Arranjo Produtivo Local (APL), apoio à exportação e inovação
DF	Nos impostos, pois o governo poderia reduzir o valor cobrado, haja vista a firma ter de repassar ao preço dos produtos
ES	Nos tributos, pois são muito elevados, impactando no preço do produto Existência de muitas normas Serviços públicos demorados, atrasando as atividades da firma
GO	Diretamente nos resultados e na maneira como é conduzida a firma
PI	Ofertando crédito com juros menores, contribuem para os investimentos, principalmente, em inovação
RR	Tributação complexa
SE	Valor dos impostos impacta diretamente no custo dos produtos
TO	Política tributária muito complexa

Fonte: o autor (2020).

Observam-se algumas particularidades. Políticas públicas que atraem firmas para determinadas regiões podem gerar empregos⁴⁷. Os formuladores de políticas não falam a mesma língua da indústria, dificultando a implementação das políticas⁴⁸. Excesso de legislação atrapalha o desenvolvimento das atividades. Por exemplo, para cumprir as normas técnicas, é necessário ter funcionários especializados para elaborar laudos, implicando maiores custos⁴⁹. Quando as políticas são incertas (imprecisas, incompreensíveis, duvidosas,

⁴⁷ AM. *Entrevista firma 2*. Arapongas, jun. 2020.

⁴⁸ BA. *Entrevista firma 1*. Arapongas, abr. 2020.

⁴⁹ ES. *Entrevista firma 9*. Arapongas, jun. 2020.

complexas), não passam credibilidade à sociedade. Há um impacto negativo nas vendas, diminuição da produção, aumento do desemprego, entre outros fatores⁵⁰.

Para sete firmas, as políticas tributárias impactam suas atividades, refletindo no preço do produto, ou seja, há uma carga elevada de tributos, que se torna custo, que é repassado ao valor final. Além disso, verifica-se que as firmas não visualizam a possibilidade da atuação do governo como um agente que promova a atividade produtiva. Isto é, falta interação entre indústria e governo, pois este tem ferramentas para formular e implementar políticas que equalizem a cobrança de impostos, assim como mecanismos para incentivar o desenvolvimento do processo produtivo. Ademais, percebe-se um baixo aproveitamento da indústria na busca de relação com o governo.

Isto pode ser constatado pela percepção que as firmas de móveis de Arapongas têm quanto ao papel do governo nas exportações. Apesar de os dois programas existentes nos últimos 25 anos, verifica-se que estes não são fatores de influência nas firmas (Quadro 1). A subseção seguinte deixa isto mais claro.

4.4.2 Exportações do aglomerado: fatores que influenciam

As informações desta subseção trazem os fatores que, segundo as firmas moveleiras do aglomerado de Arapongas, influenciam suas exportações (Quadro 2). Verifica-se distintos dados. Porém, apenas uma firma destacou as políticas públicas como fator, especificamente, os incentivos fiscais. Ou seja, a ação do governo (os dois programas apresentados anteriormente) não tem sido considerada relevante como um elemento que contribua com suas exportações, apesar dos números da Tabela 2 mostrarem um crescimento, principalmente, a partir do primeiro projeto.

Quadro 2 – Fatores que contribuem com as exportações das firmas

FIRMA	DESCRIÇÃO
AM	Preço competitivo, produto de qualidade, taxa de câmbio
AP	Produto de qualidade, taxa de câmbio
BA	Competitividade no mercado interno, taxa de câmbio
DF	Baixo custo da matéria-prima, alto nível de produtividade, taxa de câmbio
GO	Alto nível de produtividade, taxa de câmbio
PI	Busca por diversificação de mercado
RR	Cultura exportadora, taxa de câmbio
SE	Taxa de câmbio
TO	Competitividade no mercado interno, incentivos fiscais
AC	-
ES	-

Fonte: o autor (2020).

Os clientes, mercado e produto são indicadores de competitividade interna, sendo utilizados também para o mercado externo⁵¹. A diversificação do mercado, por meio das exportações, é uma forma de diminuir a dependência do mercado interno⁵². Segundo Fauth e Sperotto⁵³, os fatores ou vantagens que contribuem para as exportações das firmas são: baixo custo da mão de obra e das matérias-primas, nível de produtividade e taxa de câmbio. Das nove firmas exportadoras, sete indicaram a taxa de câmbio, duas o alto nível de produtividade e uma o baixo custo da matéria-prima. Observa-se que para oito firmas, as influências estão em

⁵⁰ GO. *Entrevista firma 8*. Arapongas, jun. 2020.

⁵¹ BA. *Entrevista firma 1*. Arapongas, abr. 2020. / TO. *Entrevista firma 4*. Arapongas, jun. 2020.

⁵² PI. *Entrevista firma 10*. Arapongas, jun. 2020.

⁵³ FAUTH, Elvin Maria; SPEROTTO, Fernanda Queiroz. *A aglomeração produtiva de móveis no Corede Serra*. Relatório I. Porto Alegre: FEE, 2013.

fatores exógenos, havendo interferência de variações do câmbio, principalmente. Além das externalidades, oito firmas também apontaram influências de fatores endógenos, como competitividade e produtividade.

5 Considerações finais

O objetivo do artigo foi analisar a influência das políticas públicas de exportação voltadas à indústria moveleira, especialmente, no aglomerado de Araçatuba. Primeiramente, apresentou-se a fundamentação teórica referente às políticas industriais, setores e de incentivo às exportações. Posteriormente, realizou-se um estudo de campo abordando a percepção das firmas sobre a atuação do governo e os fatores que impactam suas exportações.

O governo é um agente que colabora com a indústria por meio da formulação e implementação de políticas. Estas podem ser abrangentes ou setoriais. No caso da indústria moveleira, nos últimos 25 anos, houve um número limitado de políticas (dois programas). Logo, pode-se dizer que há um distanciamento entre o desenvolvimento de políticas e esta indústria, pois percebe-se uma interação distante entre governo e setor.

Contudo, a discussão inicial do artigo mostrou que o primeiro programa (PROMÓVEL) teve uma grande influência nos destinos das exportações de móveis brasileiros, pois, entre os anos de 1998 e 1999, houve um crescimento no volume exportado, principalmente para a Colômbia (733,33%), África do Sul (414,86%) e México (283,63%). No caso do segundo programa (*Brazilian Furniture*), o principal crescimento nas exportações entre 2004 e 2005 foi para Rússia (170,13%), Colômbia (106,04%) e África do Sul (97,53%).

Na sequência, analisou-se a influência nas exportações moveleiras brasileiras. No caso do aglomerado de Araçatuba, observou-se que o primeiro programa (PROMÓVEL) teve uma grande influência, pois, entre os anos de 1998 e 1999, houve um crescimento de 264,66% nas exportações. Porém, as entrevistas mostraram que as duas políticas públicas de exportações existentes, nos últimos 25 anos, não são vistas pelas onze firmas de móveis entrevistadas como fatores que interferem em suas exportações. Além disso, sete firmas entendem que a maior influência das políticas está na tributação, impactando em suas atividades.

Portanto, verifica-se que houve um crescimento no volume de exportação para os países selecionados pelos programas ao longo do período de 1998 a 2020. Ademais, percebeu-se que as duas políticas públicas incluíram alguns estados nas exportações moveleiras nacionais, assim como elevaram as exportações de outros. Contudo, ao longo do período estudado, houve estados que apresentaram crescimento no volume de exportações e outros queda. Logo, as políticas públicas influenciaram as exportações da indústria moveleira, mas não foram suficientes para manter um processo contínuo de crescimento em todos os estados, assim como ocorreu no aglomerado de Araçatuba, apesar das variações.

Referências

AC. *Entrevista firma 3*. Araçatuba, jun. 2020.

ALMEIDA, Julio Gomes de. *A política de desenvolvimento industrial: o que é e o que representa para o Brasil*. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI, 2002.

ALMEIDA, Mansueto. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. Brasília: IPEA, 2009. Discussão n. 1452.

AM. *Entrevista firma 2*. Araçatuba, jun. 2020.

AP. *Entrevista firma 6*. Araçatuba, jun. 2020.

- BA. *Entrevista firma 1*. Arapongas, abr. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex Stat. *Exportação e Importação Geral*. Brasília, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 13 fev. 2021.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex Stat. *Exportação e Importação Municípios*. Brasília, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio>. Acesso em: 13 fev. 2021.
- BRAZILIAN FURNITURE. *Histórico do Projeto*. [2020]. Disponível em: <http://www.brazilianfurniture.org.br/conteudo/detalhe/3/brazilian-furniture>. Acesso em: 18 mar. 2020.
- CARVALHO, André Cutrim; CARVALHO, David Ferreira; CARVALHO, Renata Baleixo da Silva Cutrim. Política industrial de inovações tecnológicas em um ambiente de competitividade sistêmica. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v. 3, n. 1, jan./jun. 2014.
- CHANG, Ha-Joon. The East Asian model of economic policy. In: CHANG, Ha-Joon. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. London: Zed Books, 2006. p. 13-68.
- CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carlos. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 103-119, jan./mar. 2014.
- DF. *Entrevista firma 7*. Arapongas, jun. 2020.
- EDQUIST, Charles; JOHNSON, Björn. Institutions and organizations in systems of innovation. In: EDQUIST, Charles (org.). *Systems of innovation: technologies, institutions, and organizations*. London: Pinter, 1997. p. 41-63.
- ES. *Entrevista firma 9*. Arapongas, jun. 2020.
- FAUTH, Elvin Maria; SPEROTTO, Fernanda Queiroz. *A aglomeração produtiva de móveis no Corede Serra*. Relatório I. Porto Alegre: FEE, 2013.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. In: LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo; LAPLANE, Gabriela; SARTI, Fernando. (org.). *O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho*. Campinas, SP: UNICAMP, 2016. p. 233-270.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GO. *Entrevista firma 8*. Arapongas, jun. 2020.
- IEMI. *Brasil móveis 2020: Relatório setorial da indústria de móveis no Brasil*. São Paulo: IEMI, 2020.
- KUPFER, David. Política industrial. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.
- LEAL, Érika de Andrade Silva; RODRIGUES, Felipe Thomes; FERREIRA, Raini; FAVALESSA, Paula. Programas de apoio à competitividade da indústria moveleira no Brasil. *Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*, out. 2013.
- LINS, Hoyêdo Nunes; GUIMARÃES, Priscila Azevedo. Promovendo exportações de móveis: aspectos da implementação do PROMÓVEL no aglomerado moveleiro de São Bento do Sul (SC). *Revista de Economia*, Curitiba, v. 34, n. 3, p. 7-33, set./dez. 2008.
- MARTINS, Michelle Márcia Viana; MENDES, Chrystian Soares. Eficiência das políticas de inovação nos setores industriais brasileiros: sugestões para a crise da COVID-19. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1. p. 143-167, abr. 2021.

MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo; POSSAS, Mario Luiz. Política industrial como política de inovação: notas sobre hiato tecnológico, políticas, recursos e atividades inovativas no Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, v. 14, n. esp., p. 11-36, jul. 2015.

MURY, Luiz Gilberto Monclaro. *Análise das estratégias empresariais e das ações diplomáticas para inserção externa no período de 2001 a 2011: um estudo comparativo das indústrias moveleiras do Brasil e Alemanha*. 2014. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PAMPLONA, P. P. *O modelo setorial integrado de internacionalização de empresas brasileiras – cadeias produtivas: o caso do PROMÓVEL*. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

PERES, Wilson. The slow comeback of industrial policies: in Latin America and the Caribbean. *CEPAL Review*, Chile, n. 88, p. 67–83, abr. 2006.

PI. *Entrevista firma 10*. Arapongas, jun. 2020.

REDE APL PARANÁ. *Plano de Desenvolvimento do Arranjo Produtivo Local de Móveis da Região de Arapongas-PR*. jan. 2006.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. *RAIS Estabelecimento*. Brasília, 2019. Disponível em: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_estabelecimento_id/caged_rais_estabelecimento_basico_tab.php. Acesso em: 23 dez. 2020.

ROESE, Mauro. Política industrial e de C&T regional: sistema de inovação regionais? O caso da aglomeração moveleira de Bento Gonçalves/RS. *REAd*, Porto Alegre, v. 6, n. 4, jul./ago. 2000.

RR. *Entrevista firma 5*. Arapongas, jun. 2020.

SCHAPIRO, Mario Gomes. *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Discussão n. 1856.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Política industrial, direito e desenvolvimento: razões econômicas, experiências institucionais e racionalidades regulatórias. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (coord.). *Direito econômico regulatório*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SCHNEIDER, Ben Ross. Democracy and varieties of civil society. In: SCHNEIDER, Ben Ross. *Business politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York, N.Y: Cambridge University Press, 2004. p. 241-261.

SE. *Entrevista firma 11*. Arapongas, jun. 2020.

SECCHI, Leonardo. Introdução: percebendo as políticas públicas. In: SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 1-21.

SILVA, Pedro Paulo Almeida. *Metrologia nas normas, normas na metrologia*. 2003. Dissertação (Mestrado em Metrologia) – Centro Técnico-Científico, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

SOUSA, Graciele de Fátima; BOTELHO, Marisa dos Reis A. Política industrial e evolução das exportações das empresas de pequeno porte brasileiras nos anos 2000. *Planejamento e políticas públicas*, Rio de Janeiro, n. 45, jul./dez. 2015.

STIVAL, Daphne Domingues. *Política setorial de meio ambiente e o projeto cerrado sustentável no Estado de Goiás (2010-2014): uma proposta para ampliar a eficácia*. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, abr./jun. 2006.

TO. *Entrevista firma 4*. Arapongas, jun. 2020.

**III. POLÍTICAS PÚBLICAS
EM MEIO AMBIENTE**

The cover features a photograph of a modern, multi-story building with a grid-like facade. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is prominent. The sky is blue with scattered white clouds. The right side of the cover has a dark red background with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**El papel de las políticas públicas
en la sostenibilidad de la aviación**
The role of public policies in the
sustainability of aviation

Oscar Díaz Olariaga

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

El papel de las políticas públicas en la sostenibilidad de la aviación*

The role of public policies in the sustainability of aviation

Oscar Díaz Olariaga**

Resumen

La creciente demanda de viajes aéreos intensifica el impacto de la aviación en el clima. Los informes indican que el sector de la aviación es responsable de más del 2% de todas las emisiones antropogénicas mundiales de CO₂. Para minimizar el impacto negativo de la aviación en el medio ambiente, existe un intenso debate sobre políticas públicas ambientales que deberían formularse y aplicarse a la aviación. Según académicos y expertos del sector, la formulación de políticas parece ser un mecanismo de importancia relevante para conseguir, a medio-largo plazo, una aviación sostenible. En esta línea, en 2016, la Organización de Aviación Civil Internacional decidió implementar un esquema de reducción y compensación de carbono para la aviación civil internacional (CORSIA), y desde 2012, las emisiones de CO₂ de los vuelos comerciales dentro de la Unión Europea se han incluido en su sistema de comercio de derechos de emisión (EU-ETS). Pero como se verá en el análisis que aquí se presenta, estos mecanismos no son lo suficientemente eficaces para mitigar y reducir la emisión de gases de efecto invernadero de la aviación; son necesarias más políticas, preferentemente globales, y sobre todo más eficaces. Por todo ello, este trabajo de revisión se enfoca en la identificación, análisis y valoración de propuestas de políticas de mitigación de las emisiones de la aviación. De las propuestas de políticas identificadas se analiza su potencial (de aplicabilidad) y eficacia para reducir las emisiones generadas por el transporte aéreo, también se valora su aceptabilidad social. Las conclusiones del trabajo destacan que las políticas a desarrollar deberían: complementar las políticas ambientales en curso (CORSIA y EU-ETS), abarcar todas las emisiones (incluidas las no-CO₂), impulsar el uso de combustibles no fósiles, y promover e impulsar el desarrollo tecnológico (en propulsión y nuevos combustibles no fósiles).

Palabras clave: política ambiental; emisiones del transporte aéreo; aviación sostenible; política climática.

* Autor convidado

** Profesor Titular de la Facultad de Ingeniería Civil, Universidad Santo Tomás. Doctor Ingeniero Aeronáutico (Universidad Politécnica de Madrid, España). Doctor en Economía y Administración (UNED, España). Profesor Titular, Facultad de Ingeniería Civil, Universidad Santo Tomás (Bogotá, Colombia)
Email: diaz_olariaga@yahoo.es

Abstract

The growing demand for air travel intensifies the impact of aviation on the climate. Reports indicate that the aviation sector is responsible for more than 2% of all global anthropogenic CO₂ emissions. To minimize the negative impact of aviation on the environment, there is an intense debate on

environmental public policies that should be formulated and applied to aviation. According to academics and industry experts, policy formulation seems to be a relevant mechanism to achieve sustainable aviation in the medium-long term. Along these lines, in 2016, International Civil Aviation Organization decided to implement a carbon reduction and offset scheme for international civil aviation (CORSIA), and since 2012, CO₂ emissions from commercial flights within the European Union have been included in its emissions trading system (EU-ETS). But as will be seen in the analysis presented here, these mechanisms are not effective enough to mitigate and reduce the emission of greenhouse gases from aviation; more policies are needed, preferably global, and above all more effective. For all these reasons, this review work focuses on the identification, analysis and assessment of policy proposals for the mitigation of aviation emissions. Of the identified policy proposals, their potential (of applicability) and effectiveness to reduce the emissions generated by air transport are analyzed, as well as their social acceptability. The conclusions of the work highlight that the policies to be developed should: complement current environmental policies (CORSIA and EU-ETS), cover all emissions (including non-CO₂), encourage the use of non-fossil fuels, and promote and encourage technological development (in propulsion and new non-fossil fuels).

Keywords: environmental policy; air transport emissions; sustainable aviation; climate policy.

1 Introducción

Las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero procedentes de la aviación o transporte aéreo (en adelante se usarán estos dos términos de forma indiferente) han crecido continuamente en las últimas décadas, casi un 700% entre 1960 y 2018¹, donde, para el 2011, la aviación era responsable de aproximadamente un 3,5% del forzamiento climático antropogénico efectivo neto de origen humano. La dinámica en el crecimiento de esta industria hará más dificultoso limitar el calentamiento global, ya que se espera que todos los sectores industriales contribuyan a los objetivos de mitigación y de bajas emisiones de carbono². Consciente de esta problemática, la industria de la aviación / transporte aéreo está contribuyendo, a nivel de política, a la mitigación de su impacto en el cambio climático. Por un lado, está en curso, y a nivel mundial, el Esquema de Reducción y Compensación de Carbono para la Aviación Internacional (más conocido por su acrónimo en inglés, CORSIA), diseñado, implementado, gestionado y promovido por la Organización de Aviación Civil Internacional^{3 4 5}. Y, por otro lado, está en marcha el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea para la aviación (EU-ETS, su acrónimo en inglés), aplicable solo al ámbito de la Unión Europea (UE)^{6 7}.

Ahora bien, aunque el CORSIA tiene aplicabilidad mundial, para muchos académicos y expertos esta política (o esquema) presenta muchas deficiencias (las cuales serán mencionadas y analizadas en el presente trabajo), y consideran que es poco probable que haga contribuciones significativas a la reducción de emisio-

¹ LEE, David; FAHEY, David; SKOWRON, Agnieszka. The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018. *Atmospheric Environment*, v. 244, 117834, 2021. DOI: 10.1016/j.atmosenv.2020.117834.

² IPCC. *Special report on global warming of 1.5°C*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/>. Acceso en: 24 jul. 2023.

³ ICAO. *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*. Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>. Acceso en: 24 jul. 2023.

⁴ BECKEN, Susanne; MACKAY, Brendan. What role for offsetting aviation greenhouse gas emissions in a deep-cut carbon world? *Journal of Air Transport Management*, v. 63, p. 71–83, 2017. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2017.05.009.

⁵ SCHEELHAASE, Janina; MAERTENS, Sven; GRIMME, Wolfgang; JUNG, Martin. EU ETS versus CORSIA – A critical assessment of two approaches to limit air transport's CO₂ emissions by market-based measures. *Journal of Air Transport Management*, v. 67, p. 55–62. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2017.11.007.

⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Asignación de derechos a la aviación*. Disponible en: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-aviation-sector_es. Acceso en: 24 jul. 2023.

⁷ EFTHYMIOU, Marina; PAPTHERODOROU, Andreas. EU Emissions Trading scheme in aviation: Policy analysis and suggestions. *Journal of Cleaner Production*, v. 237, 117734. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.117734.

nes por parte del transporte aéreo internacional. Por otro lado, los académicos consideran que la política de la Unión Europea, EU-ETS, es mucho mejor, desde el punto de vista de su efectividad en la reducción de las emisiones, lo que vendría a constituir la única iniciativa política alternativa significativa, pero su aplicabilidad se limita al espacio de la Unión Europea.

Esta situación está motivando, tanto a la académica como otros sectores relacionados con el transporte aéreo internacional (gubernamentales, no-gubernamentales, industriales, etc.), a idear y proponer políticas ambientales para la aviación con el objetivo de reducir/mitigar la generación de gases de efecto invernadero por parte de la industria^{8 9 10}. Pero los generadores o proponentes de nuevas propuestas de política ambiental son conscientes de que la formulación, y sobre la aprobación y puesta en marcha de dichas políticas, es/ será complejo por motivos políticos, legales, económicos, y hasta sociales, encontrando por ello muchas barreras^{11 12 13}.

En este contexto, la presente investigación, de revisión temática y con un planteamiento 100% en política pública, además del previo análisis y valoración de las políticas ambientales para la aviación en curso, como son la global (CORSIA), la regional en la Unión Europea (EU-ETS), y las iniciativas de políticas que se vienen planteando en América Latina & Caribe, pretende identificar, presentar, analizar y evaluar nuevas propuestas de políticas bajo diferentes criterios o dimensiones, tales como efectividad real en la descarbonización de la industria de la aviación, el comportamiento (futuro) de la demanda de viajes aéreos, el cambio tecnológico, la voluntad política, la aceptación por parte de la sociedad y de los consumidores (pasajeros aéreos), etc. Para conseguir tal objetivo, se realiza una extensa y pormenorizada revisión de la literatura (científica y gris) como planteamiento metodológico adoptado. Cabe mencionar que el análisis de políticas de aviación sostenible aquí presentado, para el caso concreto de la región de América Latina & Caribe, de carácter exclusivamente académico, cubre el vacío existente en la literatura científica relacionada.

2 Metodología

Esta investigación tiene un fuerte enfoque de revisión, por ello ha sido necesario una extensa y detallada búsqueda y análisis de: literatura científica, la denominada literatura gris, y finalmente, aunque no menos importante, documentación (informes técnicos, directrices, normas, resoluciones, recomendaciones, etc.) de organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) relacionadas con el transporte aéreo internacional.

El objetivo de este trabajo de revisión es identificar, en primer lugar, las políticas ambientales para la aviación actualmente en curso (de aplicabilidad mundial y/o regional), y su correspondiente análisis y valoración. Y, en segundo lugar, identificar propuestas de políticas ambientales exclusivas para el transporte aéreo internacional, y valorar su posible o potencial aplicabilidad, su eficacia, y su aceptabilidad (política/gubernamental y social (de los consumidores/viajeros)).

⁸ LARSSON, Jorgen; ELOFSSON, Anna; STERNER, Thomas; AKERMAN, Jonas. International and national climate policies for aviation: a review. *Climate Policy*, 19, 6, 787-799, 2019. DOI: 10.1080/14693062.2018.1562871.

⁹ LARSSON, Jorgen; KAMB, Anneli; NASSEN, Jonas; AKERMAN, Jonas. Measuring greenhouse gas emissions from international air travel of a country's residents methodological development and application for Sweden. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 72, p. 137-144, 2018. DOI: 10.1016/j.eiar.2018.05.013.

¹⁰ LARSSON, Jorgen; MATTI, Simon; NASSEN, Jonas. Public support for aviation policy measures in Sweden. *Climate Policy*, v. 20, n. 10, p. 1305-1321, 2020. DOI: 10.1080/14693062.2020.1759499.

¹¹ GÖSSLING, Stefan; HUMPE, Andreas. The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change*, v. 65, 102194, 2020. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102194.

¹² LYLE, Chris. Beyond the ICAO's CORSIA: Towards a more climatically effective strategy for mitigation of civil-aviation emissions. *Climate Law*, v. 8, n. 1-2, p. 104-127, 2018. DOI: 10.1163/18786561-00801004.

¹³ SCHÄFER, Andreas; BARRET, Steven; DOYME, Khan. Technological, economic and environmental prospects of all-electric aircraft. *Nature Energy*, v. 4, p. 160-166, 2018. DOI: 10.1038/s41560-018-0294-x.

El planteamiento de análisis aquí adoptado consiste en segmentar las propuestas de políticas ambientales identificadas en tres grandes grupos: voluntarias, basadas en el mercado y regulatorias (este tipo de segmentación es el habitual en los estudios e investigaciones relacionadas al tratamiento y mitigación / reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁴). Esta segmentación de las políticas ambientales propuestas contribuye a valorar la importancia relativa de las mismas, especialmente en su aplicabilidad y su potencial eficacia. En otro orden, el análisis evalúa criterios tales como: impacto en el comportamiento de la demanda de viajes aéreos, el desarrollo tecnológico (principalmente en los sistemas de propulsión de las aeronaves y en el uso de nuevos tipos de combustibles no fósiles), el comportamiento y/o respuesta social (a las dichas políticas), y su impacto y contribución en reducir las emisiones que genera de la industria de la aviación.

Mencionar que las propuestas de políticas ambientales para la aviación aquí identificadas y analizadas son aquellas que se consideran genéricas y cuya aplicación sería directa (y exclusiva) al transporte aéreo; no se han incluido aquellas demasiado específicas y/o restringidas (ya sea a nivel geográfico y/o a nivel transitorio), o que impliquen / incluyan otros modos de transporte, como tampoco aquellas que en la práctica son más medidas operativas, incluso en ejecución (ya sean obligatorias, recomendadas o voluntarias), que políticas públicas. Seguramente las propuestas de políticas aquí presentadas no son todas las que existen, ya que tanto la investigación científica, como el tratamiento y gestión del problema del binomio aviación-cambio climático por parte de organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, son vertiginosas (debido a la envergadura de la problemática, y de la urgencia de propuestas de soluciones), por lo que la generación de propuestas de políticas públicas relacionadas es muy dinámica en el tiempo.

Finalmente, y en cuanto al desarrollo de la metodología, previo al análisis de las (nuevas) propuestas de políticas ambientales para la aviación, se desarrolla, en primer lugar, un oportuno análisis del binomio aviación – cambio climático, con un enfoque de contexto (a la presente investigación), y, en segundo lugar, se presenta, analiza y valora las dos grandes políticas ambientales internacionales para la aviación en curso, CORSIA y EU-ETS, como así también las iniciativas y propuestas de políticas de aviación sostenible que se vienen planteando desde unos pocos años en la región de Latinoamérica & Caribe.

3 Aviación y cambio climático

La industria de la aviación juega un papel vital en el fomento del comercio internacional y el transporte de personas y mercancías a varios destinos geográficos. A pesar de todos estos efectos positivos, el principal inconveniente de la industria es la importante contribución que hacen los vuelos a las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁵. Los informes indican que el sector de la aviación es responsable de más del 2% de todas las emisiones antropogénicas de CO₂ en todo el mundo^{16 17}. Esto es aproximadamente mil millones de toneladas de dióxido de carbono (CO₂) que se emiten a la atmósfera anualmente¹⁸. La industria de la aviación es una de las de más rápido crecimiento en términos de emisiones de gases de efecto invernadero¹⁹. Por otro lado, se estima que la demanda anual de viajes aéreos de pasajeros en 2050 podría superar los 10.000 millo-

¹⁴ WALLS, Judith; WITTMER, Andreas. *Sustainable Aviation*. Cham (Switzerland): Springer, 2022.

¹⁵ EKICI, Filiz; ORHAN, Gamze; GUMUS, Oner; BAHCE, Abdullah. A policy on the externality problem and solution suggestions in air transportation: The environment and sustainability. *Energy*, v. 258, 124827, 2022. DOI: 10.1016/j.energy.2022.124827

¹⁶ KLOWER, Milan; ALLEN, Myles; LEE, David; PROUD, Simon; GALLAGHER, Leo; SKOWRON, Agnieszka. Quantifying aviation's contribution to global warming. *Environmental Research Letters*, v. 16, n. 10, 104027, 2021. DOI: 10.1088/1748-9326/ac286e

¹⁷ PLANES, Thomas; DELBECQ, Scott; POMMIER-BUDINGER, Valerie; BENARD, Emmanuel. Simulation and evaluation of sustainable climate trajectories for aviation. *Journal of Environmental Management*, v. 295, 113079, 2021. DOI: 10.1016/j.jenvman.2021.113079

¹⁸ LEE, David; FAHEY, David; SKOWRON, Agnieszka. The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018. *Atmospheric Environment*, v. 244, 117834, 2021. DOI: 10.1016/j.atmosenv.2020.117834

¹⁹ IPCC. *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. DOI: 10.1017/9781009157926.004

nes²⁰, lo que provocaría un aumento probable de las emisiones anuales de CO₂ de la aviación internacional de alrededor de 1.800 millones de toneladas para 2050²¹. Cabe mencionar que la industria de la aviación también contribuye al calentamiento global a través de emisiones de gases distintos del CO₂²².

Estimar el impacto de las emisiones distintas del CO₂ de la aviación en el medio ambiente ha sido bastante difícil. Las principales emisiones distintas del CO₂ incluyen óxidos de nitrógeno (NO_x), vapor de agua y hollín; los aerosoles de aviación, partículas diminutas hechas de compuestos de hollín, azufre y nitrógeno, también contribuyen a esto²³. Los contribuyentes más significativos al calentamiento global, además del CO₂, son las estelas de condensación y los cambios en la composición química de la atmósfera causados por los NO_x. Se estima que la contribución de las emisiones de CO₂ de la aviación al calentamiento global es aproximadamente el 1,59 % de la contribución total de todas las emisiones de CO₂ provocadas por el hombre²⁴. Además, combinando los efectos de las emisiones de CO₂ y distintas del CO₂ de la aviación, representan alrededor del 5% del efecto total del calentamiento global causado por los humanos²⁵. En el apartado de transporte, cerca del 12% de todas las emisiones de CO₂ proceden del sector de la aviación. La industria de la aviación es considerada como uno de los contribuyentes de emisiones de gases de efecto invernadero de más rápido crecimiento como resultado de la creciente demanda de viajes aéreos (solo interrumpida en el reciente periodo pandémico), y es difícil ignorar el impacto de estas emisiones en el cambio climático²⁶. Por lo tanto, existe una necesidad urgente de reducir o eliminar las emisiones de la industria de la aviación, ya que la industria continuará creciendo, tal como lo afirman los estudios de proyección demanda de transporte aéreo a nivel mundial^{27 28}.

Sin embargo, merece mencionar que la industria de la aviación ha estado, y está, a la vanguardia de los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible, trabajando hacia la estrategia de crecimiento neutro en carbono de la aviación²⁹, uno de cuyos objetivos más ambiciosos es conseguir cero emisiones netas de carbono en el transporte aéreo para 2050 y reducir las emisiones de dióxido de carbono tanto como sea posible en base a soluciones industriales como la aviación sostenible, nuevos combustibles, nueva tecnología en propulsión, operaciones e infraestructura más eficientes, y el desarrollo de nuevas fuentes de energía de cero emisiones³⁰. Por lo tanto, para lograr un crecimiento neutro en carbono de la aviación y garantizar emisiones netas de carbono cero para 2050 y, al mismo tiempo, no frenar su desarrollo, la identificación sistemática de los factores impulsores detrás de las emisiones de carbono es fundamental en la industria de la aviación. También es vital seleccionar algunos factores clave para mejorar en ciertas etapas de desarrollo y lograr un camino de evolución de tecnología baja en carbono.

²⁰ HU, Yu-Jie; YANG, Lishan; CUI, Hefu; WANG, Honglei; LI, Chengjiang; TANG, Bao-Jun. Strategies to Mitigate Carbon Emissions for Sustainable Aviation: A Critical Review From a Life-cycle Perspective. *Sustainable Production and Consumption*, v. 33, p. 788–808, 2022. DOI: 10.1016/j.spc.2022.08.009

²¹ ICAO. *The ICAO Environmental Report 2019*. Montreal: ICAO, 2019. Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/envrep2019.aspx>. Acceso en: 24 jul. 2023.

²² PULIAFITO, Enrique. Civil aviation emissions in Argentina. *Science of the Total Environment*, v. 869, 161675, 2023. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2023.161675

²³ DALEY, Ben. *Air Transport and the Environment*. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2010.

²⁴ LEE, David; FAHEY, David; SKOWRON, Agnieszka. The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018. *Atmospheric Environment*, v. 244, 117834, 2021. DOI: 10.1016/j.atmosenv.2020.117834

²⁵ OKOLIE, Jude; AWOTOYE, Damilola; TABAT, Meshach; OKOYE, Patrick. Multi-criteria decision analysis for the evaluation and screening of sustainable aviation fuel production pathways. *iScience*, v. 26, 106944, 2023. DOI: 10.1016/j.isci.2023.106944

²⁶ SHER, Farooq; RAORE, David; KLEMES, Jifi. Unprecedented impacts of aviation emissions on global environmental and climate change scenario. *Current Pollution Reports*, v. 7, p. 549–564, 2021. DOI: 10.1007/s40726-021-00206-3

²⁷ ACI. *The ACI World Airport Traffic Forecasts 2022-2041*. Montreal: ACI, 2022.

²⁸ ICAO. *Post-COVID-19 Forecasts Scenarios*. Disponible en: <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Post-Covid-Forecasts-Scenarios.aspx>. Acceso en: 24 jul. 2023.

²⁹ RUPCIC, Lea; PIERRAT, Eleonore; SAAVEDRA, Karen; THONEMANN, Nils; OGUGUA, Chizoba; LAURENT, Alexis. Environmental impacts in the civil aviation sector: Current state and guidance. *Transportation Research Part D*, v. 119, 103717, 2023. DOI: 10.1016/j.trd.2023.103717

³⁰ IATA. *Policy SAF Deployment*. Disponible en: <https://www.iata.org/contentassets/d13875e9ed784f75bac90f000760e998/saf-policy-2023.pdf>. Acceso en: 25 jul. 2023.

Entonces, y en esta línea de objetivos a conseguir por parte de la industria de la aviación, las políticas públicas deben jugar un papel importante. Ahora bien, el diseño y la aplicación de políticas para una aviación sostenible se enfrenta a distintos desafíos (e incluso barreras), a saber^{31 32 33 34}:

a) La aviación es una industria internacional, en la que están incluidos distintos países con capacidades e intereses diferentes. Esta variedad de opiniones dificulta la aplicación de enfoques regulatorios a escala internacional. Los países más influyentes pueden ralentizar o incluso detener la aplicación de las normas. Además, todas las naciones deben tener un acceso justo al mercado internacional. Esto requiere mucha coordinación.

b) En el debate participan distintos países y muchas partes interesadas con opiniones diversas. Pero todas las partes interesadas tienen que ponerse de acuerdo sobre una interpretación común de la sostenibilidad, lo que dificulta la decisión sobre los objetivos. Es posible que las decisiones se vean influidas por quienes desean objetivos menos estrictos.

c) Existen diferentes políticas a distintos niveles. Las nuevas medidas políticas deben tener en cuenta todas las políticas existentes a nivel nacional e internacional.

d) La asignación de las emisiones de CO₂ es complicada. Debido al sistema de códigos compartidos de las compañías aéreas o a la dependencia de las emisiones de CO₂ de muchos factores diferentes, no es fácil asignar las emisiones de CO₂ de vuelos internacionales a países específicos.

e) Siempre habrá resistencia. Debido a los fallos de intervención de los gobiernos, y a acciones interesadas de fuertes grupos empresariales / industriales, imponer precios para cambiar los comportamientos y aplicar subvenciones a las nuevas tecnologías, más respetuosas con el medio ambiente, pueden no funcionar. Habrá que contar con la resistencia política, empresarial y hasta pública a cualquier medida, sobre todo cuando se paga por algo que antes era gratis.

f) Ejecución o aplicación de demasiadas medidas. Demasiadas medidas generarían costes innecesarios e ineficacia, lo que podría acabar con la pérdida crónica de la industria de la aviación. Sin embargo, hay que aceptar compromisos para alcanzar los objetivos críticos. Por ello, es crucial supervisar las medidas políticas utilizando, por ejemplo, métodos de información adecuados.

En definitiva, se hace necesario la formulación de un marco político que incorpore consideraciones para la elaboración de medidas para la actuación política en materia de aviación sostenible con el objetivo de disminuir la generación y emisión de gases de efecto invernadero, contribuyendo así, a impactar cada vez menos al cambio climático.

4 Políticas ambientales de aviación en curso

4.1 Política global de la Organización de Aviación Civil Internacional

La gobernanza de la mitigación de las emisiones de la aviación está sujeta de manera singular a distintos instrumentos jurídicos internacionales. Tras la adopción del Protocolo de Kioto de la UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) en 1997 (aunque hoy en día el vigente es el Acuerdo de París de

³¹ WALLS, Judith; WITTMER, Andreas. *Sustainable Aviation*. Cham (Switzerland): Springer, 2022.

³² WALKER, Thomas; BERGANTINO, Angela; SPRUNG-MUCH, Northrop; LOIACONO, Luisa. *Sustainable Aviation*. Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan, 2020.

³³ GOSSLING, Stefan; UPHAM, Paul. *Climate Change and Aviation*. London: Earthscan Publications, 2009.

³⁴ UPHAM, Paul; MAUGHAN, Janet; RAPER, David; THOMAS, Callum. *Towards Sustainable Aviation*. London: Earthscan Publications, 2003.

2015), las emisiones de los combustibles del transporte aéreo (los utilizados en operaciones internacionales) siguen siendo tratadas por los Estados a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En esta línea, en 2010, el período de sesiones número 37 de la Asamblea de la OACI adoptó la resolución A37-19 relacionada con la aviación internacional y el cambio climático, que incluye las siguientes disposiciones³⁵: aprobación de una meta global de mejora anual promedio de la eficiencia del combustible del 2 % hasta 2020 y de una meta global a la que se aspira de una mejora anual de la eficiencia del combustible del 2 % de 2021 a 2050; un objetivo global a mediano plazo de crecimiento neutro en carbono a partir de 2020; una decisión de explorar la viabilidad de una meta a la que se aspira a nivel mundial a largo plazo; desarrollo de un marco (o esquema) para medidas basadas en el mercado; desarrollo de un estándar global de CO₂ para aeronaves; y, finalmente, apoyo para el desarrollo, despliegue y uso de combustibles de aviación sostenibles. Posteriormente, en 2016, la OACI tomó la decisión de implementar el denominado Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (mejor conocido como CORSIA, su acrónimo en inglés) con el objetivo de lograr un crecimiento neutral en carbono a partir de 2020³⁶. Ahora bien, el CORSIA no impone ninguna reducción, sino más bien la compensación de carbono de las emisiones por encima de los niveles de 2020, con excepción para las rutas hacia y desde los países en vías de desarrollo. El acuerdo de este esquema estipula que las compañías aéreas están obligadas a compensar su aumento de emisiones después de 2020 mediante la compra de créditos de proyectos de reducción de emisiones fuera del sector de la aviación. Al mismo tiempo, la OACI determinó que el CORSIA fuera la única medida (a nivel mundial), basada en el mercado, que se aplicara a las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación internacional, desalentando así una mayor ambición por parte de los países individuales.

Varios estudios e investigaciones identifican que el CORSIA presenta muchas deficiencias, a saber^{37 38 39} ^{40 41 42}: (a) centrarse solo en las emisiones de CO₂, ignorando, por ejemplo, el metano, el NO_x y las estelas de condensación, que provocan un importante forzamiento climático adicional; (b) se espera que el mecanismo de compensación de CORSIA, relacionado solo con el crecimiento después de 2020, cubra solo el 25 % de las emisiones de la aviación internacional durante el período 2021-2035; (c) carácter voluntario tanto en la prueba piloto (2021-2023) como en la primera fase de implementación del esquema (2024-2026); solo para 2027 participaría la mayoría de las aerolíneas; (d) bajo el mecanismo o fórmula diseñada el CORSIA requerirá una compensación a escalas sin precedentes, es decir, entre 142 y 174 Mt de CO₂ para 2025 y entre 443 y 596 Mt de CO₂ para 2035; (e) en lo que se refiere a los mecanismos de compensación, es probable que la compensación se centre en proyectos de bajo costo, lo que podría implicar un riesgo considerable de ‘fuga de carbono’; y (f) bajo el mecanismo actual, la compensación es más rentable que el desarrollo tecnológico (aeronáutico) y la introducción de nuevos combustibles alternativos, lo que significa que CORSIA no estimulará nuevas tecnologías de propulsión de aeronaves.

³⁵ MACARIO, Rosario; van de VOORDE, Eddy. *The Air Transportation Industry*. Amsterdam: Elsevier, 2021.

³⁶ ICAO. *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*. Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>. Acceso en: 24 jul. 2023.

³⁷ LYLE, Chris. Beyond the ICAO’s CORSIA: Towards a more climatically effective strategy for mitigation of civil-aviation emissions. *Climate Law*, v. 8, n. 1-2, p. 104-127, 2018. DOI: 10.1163/18786561-00801004.

³⁸ CORREA, Juliano; van der HOFF, Richard; RAJAO, Raoni. Amazon fund 10 years later: Lessons from the world’s largest REDD+ program. *Forests*, v. 10, n. 3, p. 1-20, 2019. DOI: 10.3390/f10030272.

³⁹ LAING, Timothy; TASCHINI, Luca; PALMER, Charles. Understanding the demand for REDD+ credits. *Environmental Conservation*, v. 43, n. 4, p. 389-396, 2016. DOI: 10.1017/S0376892916000187.

⁴⁰ ICCT. *ICAO’s CORSIA scheme provides a weak nudge for in-sector carbon reductions*. Disponible en: <https://theicct.org/icaos-corsia-scheme-provides-a-weak-nudge-for-in-sector-carbon-reductions/>. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁴¹ IEA - INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Are biofuels ready for take-off?* Disponible en: <https://www.iea.org/commentaries/are-aviation-biofuels-ready-for-take-off>. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁴² GOSSLING, Stefan; LYLE, Chris. Transition policies for climatically sustainable aviation. *Transport Reviews*, v. 41, n. 5, p. 643-658, 2021. DOI: 10.1080/01441647.2021.1938284.

El hecho de que el CORSIA se centre en el crecimiento neutro en carbono significa que el plan solo se ocupará de la cantidad de emisiones que superen un promedio anual de referencia de CO₂⁴³. Anualmente, esto dejará sin contabilizar cerca de 0,5 Gt de CO₂ procedentes del transporte aéreo comercial internacional⁴⁴. El calentamiento relacionado con emisiones diferentes del CO₂ queda fuera del ámbito del CORSIA. El sistema está diseñado para iniciar una fase piloto (voluntaria, no obligatoria) en 2021 y, a continuación, pasar a una primera fase de aplicación (también voluntaria) entre 2024 y 2027 en la que participarán solo un grupo del total de aerolíneas existentes y que será plenamente operativa a partir de 2027. En junio de 2020, el Consejo de la OACI, en el contexto de la crisis de COVID-19, debilitó aún más el CORSIA al acordar modificar su línea de base a 2019 (en lugar de la media prevista originalmente de 2019/2020)^{45 46}. El plan no tendrá ningún efecto significativo durante muchos años y los analistas y académicos estiman que no reducirá las emisiones de forma fiable (ya que el CORSIA tiene un enfoque casi exclusivo en la compensación). Dado que la capacidad futura del CORSIA para abordar las emisiones es incierta, es interesante señalar que, al estar basado en las Resoluciones de la Asamblea de la OACI y aplicarse a través de las Normas y Métodos Recomendados (más conocidas por acrónimo en inglés, SARP, *Standards And Recommended Practices*, las cuales son especificaciones técnicas adoptadas por el Consejo de la OACI de conformidad con el Artículo 38 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional⁴⁷), el régimen no es vinculante en virtud del derecho internacional.

Asimismo, expertos y académicos proponen impulsar el fortalecimiento (y mejora) de CORSIA^{48 49 50 51}. Una importante mejora de este marco político internacional sería presionar para que solo se permita una compensación real en términos de eliminación confiable de dióxido de carbono. Una opción clave para lograr emisiones negativas a gran escala es a través de la ‘bioenergía con captura y almacenamiento de carbono’ (BECCS, su acrónimo en inglés). Muchos escenarios incluyen BECCS como un camino rentable hacia el cumplimiento de los objetivos climáticos^{52 53 54}. Si las aerolíneas financiaran la introducción en el mercado de la eliminación de dióxido de carbono a través de BECCS, por ejemplo, podría transformar el sector de la aviación de parte del problema a parte de la solución. Otro medio de fortalecer / mejorar el CORSIA sería incluir la compensación obligatoria para todas las emisiones de la aviación, no solo el aumento después de

⁴³ ICAO. *Resolution A39-3*. Disponible en: https://www.icao.int/environmental-protection/documents/resolution_a39_3.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁴⁴ GÖSSLING, Stefan; HUMPE, Andreas. The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change*, v. 65, 102194, 2020. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102194

⁴⁵ ICAO. *Economic Impacts of COVID-19 on Civil Aviation*. Disponible en: <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁴⁶ ICAO. *ICAO Council agrees to the safeguard adjustment for CORSIA in light of COVID-19 pandemic*. Disponible en: <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ICAO-Council-agrees-to-the-safeguard-adjustment-for-CORSIA-in-light-of-COVID19-pandemic.aspx>. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁴⁷ ICAO. *How ICAO Develops Standards*. Disponible en: <https://www.icao.int/about-icao/airnavigationcommission/pages/how-icao-develops-standards.aspx>. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁴⁸ BECKEN, Susanne; MACKAY, Brendan. What role for offsetting aviation greenhouse gas emissions in a deep-cut carbon world? *Journal of Air Transport Management*, v. 63, p. 71–83, 2017. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2017.05.009

⁴⁹ ICCT. *Mitigating international aviation emissions*. Disponible en: https://theicct.org/sites/default/files/publications/Aviation-Alt-Jet-Fuels_ICCT_White-Paper_22032017_vF.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁵⁰ SCHEELHAASE, Janina; MAERTENS, Sven; GRIMME, Wolfgang; JUNG, Martin. EU ETS versus CORSIA – A critical assessment of two approaches to limit air transport’s CO₂ emissions by market-based measures. *Journal of Air Transport Management*, v. 67, p. 55–62, 2018. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2017.11.007

⁵¹ ZANIN, Massimiliano; DELIBASI, Tuba; TRIANA, Julio; MIRCHANDANI, Vaishali. Towards a secure trading of aviation CO₂ allowance. *Journal of Air Transport Management*, v. 56, p. 3–11, 2016. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2016.02.005

⁵² AZAR, Christian; LINDGREN, Kristian; OBERSTEINER, Michael; RIAHI, Keywan; van VUUREN, Detlef; den ELZEN, Michel; MÖLLERSTEN, Kenneth; LARSON, Eric. The feasibility of low CO₂ concentration targets and the role of bio-energy with carbon capture and storage (BECCS). *Climatic Change*, v. 100, p. 195–202, 2010. DOI: 10.1007/s10584-010-9832-7

⁵³ FUSS, Sabine; LAMB, William; CALLAGHAN, Max; HILAIRE, Jérôme. Negative emissions—Part 2: Costs, potentials and side effects. *Environmental Research Letters*, v. 13, n. 6, 2018. DOI: 10.1088/1748-9326/aabf9f

⁵⁴ SOLANO, Baltazar; DRUMMOND, Paul; EKINS, Paul. Decarbonizing the EU energy system by 2050: an important role for BECCS. *Climate Policy*, v. 17, 2017. DOI: 10.1080/14693062.2016.1242058

2020. Otra parte importante de una agenda climática de la aviación internacional es abordar las emisiones distintas del CO₂ del sector. El enrutamiento del tráfico aéreo optimizado para el clima, con el objetivo de minimizar los vuelos en espacios aéreos con alta humedad que causan emisiones diferentes a las de CO₂, es una opción viable y hasta recomendable^{55 56}.

4.2 Política regional de la Unión Europea

Desde 2012, las emisiones de CO₂ de los vuelos comerciales con puntos de despegue y aterrizaje dentro de la Unión Europea se han incluido en el Sistema de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (mejor conocido como EU-ETS, su acrónimo en inglés)⁵⁷. El EU-ETS comenzó en 2005 y aspira a lograr reducciones globales de emisiones de manera rentable mediante el uso de derechos de emisión trazables como mecanismo para impulsar las reducciones de emisiones a sectores industriales y empresas en los que puedan aplicarse con el coste más bajo. El sistema cubre más de 12.000 plantas de energía y fabricación en los países de la Unión Europea. Desde 2012, algunas partes del sector de la aviación están incluidas en el EU-ETS, lo que significa que las compañías afectadas deben tener derechos de emisión que cubran sus emisiones anuales. La parte de aviación del EU-ETS cubre los vuelos en los que tanto el despegue como el aterrizaje se realizan dentro de la Unión Europea⁵⁸. Inicialmente, la UE planeaba incluir todos los derechos incluso si el punto de despegue o aterrizaje estaba fuera de las fronteras de la UE (fórmula conocida como ‘alcance completo’). Pero después de las protestas de ciertos países, principalmente Estados Unidos y China, el sistema fue modificado a un denominado ‘alcance reducido’⁵⁹. Asimismo, se prevé poner en marcha el ‘alcance completo’ para el año 2024.

Por otra parte, en el EU-ETS, las liberaciones anuales de derechos de emisión se establecen para disminuir linealmente, y no se liberarán nuevos derechos después de 2064, de acuerdo con las decisiones actuales⁶⁰. Este punto final bien puede provocar aumentos sustanciales en el precio de los derechos de emisión, lo que a su vez podría hacer que más medidas de mitigación no sean económicamente viables. Otra posible consecuencia, si el EU-ETS y CORSIA van a seguir coexistiendo, es que el biocombustible de aviación se utilizará principalmente para vuelos dentro de la UE. Bajo el EU-ETS y los objetivos climáticos en general, se necesita un fuerte desarrollo tecnológico en paralelo con la limitación de los volúmenes de viajes. Últimamente se ha hablado mucho de los aviones con propulsión eléctrica, pero hay que tener en cuenta que, según estudios, tendrán que transcurrir aproximadamente cinco décadas desde el inicio del desarrollo de una nueva tecnología de propulsión eléctrica (aunque la misma ya está en marcha^{61 62 63}) hasta que se renueve la

⁵⁵ GREWE, Volker; MATTHES, Sigrun; FRÖMMING, Christine; BRINKOP, Sabine. Feasibility of climate-optimized air traffic routing for trans-Atlantic flights. *Environmental Research Letters*, v. 12, n. 3, 2017. DOI: 10.1088/1748-9326/aa5ba0

⁵⁶ NIKLASS, Malte; LÜHRS, Lukas; GREWE, Volker; DAHLMANN, Katrin. Potential to reduce the climate impact of aviation by climate restricted airspaces. *Transport Policy*, v. 83, p. 102-110, 2019. DOI: 10.1016/j.tranpol.2016.12.010

⁵⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Allocation to the aviation sector*. Disponible en: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-aviation-sector_en. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁵⁸ WALKER, Thomas; BERGANTINO, Angela; SPRUNG-MUCH, Northrop; LOIACONO, Luisa. *Sustainable Aviation*. Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan, 2020.

⁵⁹ EVANS, Antony. Emissions and Aviation: Towards Greener Air Transport. In: HARILAOS N. Psaraftis (ed.). *Green Transportation Logistics*. Heidelberg: Springer, 2016.

⁶⁰ EUROPEAN UNION. *Regulation 2017/2392*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=C ELEX:32017R2392&rid=20>. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁶¹ EPSTEIN, Alan; O’FLARITY, Steven. Considerations for reducing aviation’s CO₂ with aircraft electric propulsion. *Journal of Propulsion Power*, v. 35, p. 572–582, 2019. DOI: 10.2514/1.B37015.

⁶² SCHÄFER, Andreas; BARRETT, Steven; DOYME, Khan; DRAY, Lynnette; GNADT, Albert; SELF, Rod. Technological, economic and environmental prospects of all-electric aircraft. *Nature Energy*, 4, 160–166, 2019. DOI: 10.1038/s41560-018-0294-x

⁶³ ZAPOROZHETS, Oleksandr; ISAIENKO, Volodymyr; SYNYLO, Kateryna. Trends on current and forecasted aircraft hybrid electric architectures and their impact on environment. *Energy*, 211, 118814, 2020. DOI: 10.1016/j.energy.2020.118814

flota total mundial de aeronaves comerciales⁶⁴, por lo que los aviones totalmente eléctricos desempeñarán apenas un papel más que marginal en la mitigación de las emisiones antes de 2050 ⁶⁵.

4.3 Iniciativas de políticas en América Latina

Muy a diferencia de la Unión Europea, en donde por las singulares características institucionales de ese mercado continental es relativamente más sencillo diseñar, generar e implementar normas y políticas, que todos los Estados miembro luego deben poner en marcha en sus países, en América Latina no pasa lo mismo ni tampoco sería posible, al no existir un mercado único tan consolidado a nivel político como el de la UE. Asimismo, existen ciertas iniciativas en políticas, por parte de organizaciones e instituciones latinoamericanas, para promover el desarrollo de una aviación sostenible en la región que se procede a desarrollar.

La Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) adoptó la Resolución A21-07 de 2014⁶⁶, la cual contiene directrices y estrategias de orientación sobre medio ambiente y aviación civil para que puedan ser implementadas por los Estados miembros, instituciones y actores dentro del sector aeronáutico, en búsqueda de mejorar la productividad, competitividad y el crecimiento del transporte aéreo en la región.

Una de estas estrategias concierne a los combustibles alternativos que representan una herramienta importante para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En esta misma resolución se recomienda:

- a) Impulsar programas de investigación, innovación y avance tecnológico para el desarrollo de combustibles alternativos en la aviación civil, bajo enfoque sostenible tomando en cuenta los factores sociales, económico y ambiental.
- b) Promover iniciativas para el uso de biocombustibles en la aviación.
- c) Trabajar coordinadamente en promover que el desarrollo de combustibles alternativos no se convierta en una carga económica impositiva para el transporte aéreo.

Paralelamente, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha liderado y promovido diversas acciones de cooperación técnica en un ‘grupo de tareas’ que se ha venido a consolidar recientemente junto a diversos interesados. Por ejemplo, el IICA junto con la FAO (agencia de la ONU para la Alimentación y la Agricultura), la OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) lanzó un planteamiento conceptual⁶⁷, y una herramienta metodológica junto con la RSB (Roundtable on Sustainable Biomaterials – Mesa Redonda de los Biomateriales Sostenibles)⁶⁸, para escalar y consolidar la vinculación sustentable de los territorios rurales en la cadena de valor para el suministro de biomasa a la industria de los combustibles sostenibles de aviación civil.

Por otro lado, se suma a la propuesta de iniciativas de políticas la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA), la cual se ha integrado junto a IICA, RSB y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), en un espacio interactivo, colaborativo y voluntario para revisar y analizar oportunidades para llevar a cabo una movilización efectiva de recursos externos orientados al desarrollo de combustibles sostenibles de aviación.

⁶⁴ SCHÄFER, Andreas; EVANS, Antony; REYNOLDS, Tom; DRAY, Lynnette. Costs of mitigating CO2 emissions from passenger aircraft. *Nature Climate Change* v. 6, n. 4, p. 412–417, 2016. DOI: 10.1038/nclimate2865

⁶⁵ LARSSON, Jorgen; ELOFSSON, Anna; STERNER, Thomas; AKERMAN, Jonas. International and national climate policies for aviation: a review. *Climate Policy*, v. 19, n. 6, p. 787-799, 2019. DOI: 10.1080/14693062.2018.1562871

⁶⁶ CLAC. Resolución A21-07. Directrices de orientación sobre medio ambiente y aviación civil en Latinoamérica. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2020/10/DO-DEC-S21-07.pdf>. Acceso: 24 septiembre 2023.

⁶⁷ IICA-FAO-OLADE-BID. Cadena de producción sustentable de bioqueroseno vinculada a los territorios rurales en América Latina y el Caribe. Brasilia: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2017.

⁶⁸ IICA-RSB. Guía metodológica para implementación de los criterios de sostenibilidad de la RSB. Brasilia: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2017.

En otro orden, a finales del 2020 se creó un foro técnico entre IICA, CAF, RSB y ALTA con el objetivo de identificar condiciones habilitantes que contribuyan a la recuperación innovadora, resiliente y sustentable de la industria de la aviación civil y de la agricultura, mediante la gestión de los combustibles sostenibles de aviación de cara a las oportunidades post COVID-19 en Latinoamérica y Caribe⁶⁹.

Más recientemente, la CLAC, en su XXIV asamblea anual en 2022, generó la Resolución A24-3, ‘Orientación para el desarrollo normativo en la región con el fin de impulsar el uso de Combustibles de Aviación Sostenibles (SAF)’⁷⁰, la cual aprueba y propone un conjunto de recomendaciones para la creación de una política regional en la creación de incentivos para programas de desarrollo y uso de SAF en la aviación comercial y no comercial. Dichas políticas pueden ser aplicadas directamente por las autoridades aeronáuticas nacionales o lideradas por éstas, para que la entidad competente dentro de las estructuras de los Estados las asuma.

La industria de la aviación ha adoptado un enfoque proactivo para abordar su contribución al desafío mundial urgente del cambio climático de conformidad con la Visión 2050 de la Organización de Aviación Civil Internacional⁷¹ para los combustibles sostenibles de aviación. Las metas establecidas consisten en la reducción de las emisiones de CO₂ en un promedio de 1,5% al año, para el periodo comprendido de 2009 a 2020, con miras a lograr un crecimiento neutro en carbono a partir de 2020 y reducir sus emisiones de carbono en un 50% para 2050 en comparación con los niveles de 2005. Uno de los elementos previstos como parte del cumplimiento de este objetivo es precisamente el combustible sostenible de aviación^{72 73}. El SAF es producido a partir de materias primas renovables o derivadas de residuos -como aceites de cocina, grasas y residuos agrícolas- que cumplen con criterios de sostenibilidad. Utilizando combustibles alternativos sostenibles, se podrían reducir las emisiones de CO₂ en alrededor del 80% en comparación con los combustibles fósiles, sin cambios significativos a los sistemas de abastecimiento de combustible a la flota mundial de aeronaves⁷⁵.

Según datos publicados por la Organización de Aviación Civil Internacional, el 70% del SAF se está produciendo en Estados Unidos y casi el 30% restante en Europa⁷⁶. En este contexto, Latinoamérica, y principalmente Sudamérica, cuenta con las mejores condiciones respecto a materias primas para desarrollar combustible sostenible de aviación. Ahora bien, en sur del continente solo Brasil tiene el potencial de producir 9.000 millones de litros de SAF al año, provenientes de fuentes como residuos de la agricultura y de la industria maderera, una enorme capacidad donde también se estima que para 2030 la oferta mundial será de aproximadamente 24.000 millones de litros de SAF, de los cuales un 35% podrían salir perfectamente del mercado brasileño, convirtiendo a Brasil en el primer productor mundial de SAF⁷⁷. En este concepto de SAF, Brasil viene liderando a nivel regional (Latinoamérica & Caribe) la investigación científica, aportando,

⁶⁹ IICA-CAF-RSB-ALTA. La industria de los combustibles sostenibles de aviación (SAF) en LAC de cara a las oportunidades post COVID-19. Disponible es: <https://iica.int/sites/default/files/2020-09/Foro%20t%C3%A9cnico%20virtual%20regional%20LAC%20SAF%20V1.0.pdf>. Acceso: 24 septiembre 2023.

⁷⁰ CLAC. Resolución A24-3. Orientación para el desarrollo normativo en la región con el fin de impulsar el uso de Combustibles de Aviación Sostenibles (SAF). Disponible es: https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2022/03/RES_A24-03.pdf. Acceso: 24 septiembre 2023.

⁷¹ ICAO. Declaration of the second ICAO Conference on Aviation Alternative Fuels (CAAF/2). Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/GFAAF/pages/ICAO-Vision.aspx>. Acceso: 24 septiembre 2023.

⁷² JUAN, Joon; HOANG, Anh; CHENG, Chin. Sustainable aviation fuel. *Fuel*, 347, 128369, 2023. DOI: 10.1016/j.fuel.2023.128369.

⁷³ UNDAVALLI, Vamsikrishna; OLATUNDE, Bilikis; BOYLU, Rahim; WEI, Chuming; HAEKER, Josh; HAMILTON, Jerry; KHANDELWAL, Bhupendra. Recent advancements in sustainable aviation fuels. *Progress in Aerospace Sciences*, 136, 100876, 2023. DOI: 10.1016/j.paerosci.2022.100876.

⁷⁴ CHUCK, Christopher. *Biofuels for aviation*. Amsterdam: Elsevier, 2016.

⁷⁵ IATA. IATA 2011 Report on Alternative Fuels. Disponible en: <http://cdieselbr.com.br/Documents/IATA%202011%20Report%20on%20Alternative%20Fuels.pdf>. Acceso: 24 septiembre 2023.

⁷⁶ ICAO. Sustainable Aviation Fuel (SAF). Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/pages/SAF.aspx>. Acceso: 24 septiembre 2023.

⁷⁷ AVIATION WEEK. Brazil Will Be Top Global Producer Of SAF, Says Boeing. Disponible en: <https://aviationweek.com/special-topics/sustainable-aviation-fuel/brazil-will-be-top-global-producer-saf-says-boeing>. Acceso: 24 septiembre 2023.

desde hace algunos años, estudios e investigaciones relacionadas que pueden servir de soporte para posteriores desarrollos de políticas^{78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89}.

Colombia, Paraguay, Chile, Argentina, Panamá, República Dominicana y México tienen grandes potenciales también, mantienen importantes fuentes de materia prima lo que los hace tener un gran potencial, como ninguna otra región del mundo, para producir SAF; y es que casi toda materia prima que se necesita para la producción de SAF se encuentra en Latinoamérica y el Caribe. Pero la limitante de la región es que no cuenta con políticas públicas, ni marcos regulatorios, que fomenten y den certeza jurídica a las empresas para que puedan invertir⁹⁰.

5 Opciones de políticas ambientales para la aviación

A continuación, se presentan las diferentes posibles o potenciales políticas ambientales para la aviación, identificadas en el trabajo de revisión de la presente investigación, segmentadas por tipo de política (volunta-

⁷⁸ YOUSUF, Abu; GONZALEZ, Cristina. *Sustainable alternatives for aviation fuels*. Amsterdam: Elsevier, 2022.

⁷⁹ GUIMARAES, Henrique; BRESSANIN, Jessica; MOTTA, Ingrid; CHAGAS, Mateus; KLEIN, Bruno; BONOMI, Antonio; FILHO, Rubens; WATANABE, Marcos. Decentralization of sustainable aviation fuel production in Brazil through Biomass-to-Liquids routes: A techno-economic and environmental evaluation. *Energy Conversion and Management*, 276, 116547, 2023. DOI: 10.1016/j.enconman.2022.116547.

⁸⁰ VÁSQUEZ, María; MARTÍNEZ, Aldemar; CASTILLO, Edgar; SILVA, Electo. Holistic approach for sustainability enhancing of hydrotreated aviation biofuels, through life cycle assessment: A Brazilian case study. *Journal of Cleaner Production*, 237, 117796, 2019. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.117796.

⁸¹ MORAES, Marcia; NASSAR, André; MOURA, Paula; LEAL, Rodrigo; CORTEZ, Leandro. Jet biofuels in Brazil: Sustainability challenges. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 40, 716–726, 2014. DOI: 10.1016/j.rser.2014.07.210.

⁸² CORTEZ, Luis. Perspectives for Sustainable Aviation Biofuels in Brazil. *International Journal of Aerospace Engineering*, 264898, 2015. DOI: 10.1155/2015/264898.

⁸³ CORTEZ, Luis. *Roadmap for Sustainable Aviation Biofuels for Brazil*. Sao Paulo: Blucher Ltda., 2014.

⁸⁴ CREMONEZ, Paulo. Biofuels in Brazilian aviation: Current scenario and prospects. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 43, 1063–1072, 2015. DOI: 10.1016/j.rser.2014.11.097

⁸⁵ CREMONEZ, Paulo; FEROLDI, Michael; OLIVEIRA, Carlos; TELEKEN, Joel; Alves, Helton; SAMPAIO, Silvio. Environmental, economic and social impact of aviation biofuel production in Brazil. *New Biotechnology*, 32(2), 263–271, 2015. DOI: 10.1016/j.nbt.2015.01.001

⁸⁶ DA SILVA, Silvio; CHANDEL, Anuj. *Biofuels in Brazil*. Cham: Springer, 2014.

⁸⁷ MULLER-CASSERES, Eduardo. Are there synergies in the decarbonization of aviation and shipping? An integrated perspective for the case of Brazil. *iScience*, 25, 105248, 2022. DOI: 10.1016/j.isci.2022.105248.

⁸⁸ O'REILLY, Peter; SULZBACHER, Fabricio; PETRESCU, María. Aviation Fuel Tankering and Sustainability: The Brazilian Scenario. *International Journal of Aviation, Aeronautics, and Aerospace*, 10(2), 2023. DOI: 10.58940/2374-6793.1786.

⁸⁹ CANTARELLA, Heitor; NASSAR, André; CORTEZ, Luis; JUNIOR, Ricardo. Potential feedstock for renewable aviation fuel in Brazil. *Environmental Development*, 15, 52–63, 2015. DOI: 10.1016/j.envdev.2015.05.004.

⁹⁰ AVIACIÓN NEWS. SAF: La mina de oro que Latinoamérica parece estar dispuesta a desperdiciar. Disponible en: <https://www.aviacionnews.com/2023/08/saf-latinoamerica/> Acceso: 24 septiembre 2023.

ria, basada en el mercado, regulatoria)^{91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106}: (a) **políticas voluntarias**: compensaciones voluntarias de carbono, opción de compra de vuelo SAF (*Sustainable Aviation Fuel*) (se estima que el combustible de aviación sostenible (SAF) podría contribuir con alrededor del 65 % de la reducción de emisiones que necesita la aviación para alcanzar el cero neto en 2050¹⁰⁷), etiquetas de carbono en el precio de los pasajes aéreos; (b) **políticas basadas en el mercado**: tasa de emisión, impuesto de pasajero aéreo, impuesto progresivo a viajero frecuente, IVA para todos los viajes aéreos, regla de tarifa mínima, asignación de franjas horarias (*slots*) en función de la eficiencia (de la quema de combustible de la aeronave), tasas de aterrizaje relacionadas con el carbono, impuesto sobre el nivel de uso de combustibles fósiles, eliminación de subsidios; y (c) **políticas regulatorias**: compensaciones de carbono obligatorias, eliminación de programas de fidelización por parte de las aerolíneas (por ejemplo por millas acumuladas), cuotas máximas de vuelo, prohibición de anuncios de transporte aéreo, eliminación gradual de vuelos de corta distancia, exigencia de mínimos (lo más elevado posible) factores de carga, reemplazo más rápido de aeronaves ineficientes, obligación de uso de combustible sintético para vuelos privados (no comerciales), cambios en la ruta de vuelo, *Feed-in quota* (o *Feed-in Tariff*), limitar/restringir/suspender la ampliación de los aeropuertos, obligación de cuota para los biocombustibles o cuota de combustible de aviación sostenible (SAF).

Como se puede observar, la mayoría de las políticas propuestas / sugeridas entrarían en las categorías 'basadas en el mercado' y 'regulatorias'. Las políticas no serían todas igual de eficaces, aunque hay que señalar que, en algunos casos su eficacia dependerá del nivel al que se fijen. Algunas podrían representar medidas transformadoras, mientras que otras tendrían efectos modestos o pequeños.

Por otro lado, la aplicabilidad de las diferentes políticas podría afectar a alguno de los siguientes criterios: comportamiento de la demanda de transporta aéreo, la tecnología relacionada (principalmente la aeronáu-

⁹¹ BABAKHANI, Nazila; RITCHIE, Brent; DOLNICAR, Sara. Improving carbon offsetting appeals in online air- plane ticket purchasing: Testing new messages and using new test methods. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 25, n. 7, p. 955–969, 2017. DOI: 10.1080/09669582.2016.1257013

⁹² LARSSON, Jorgen; KAMB, Annelie; NASSEN, Jonas; AKERMAN, Jonas. Measuring greenhouse gas emissions from international air travel of a country's residents methodological development and application for Sweden. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 72, p. 137-144, 2018. DOI: 10.1016/j.eiar.2018.05.013

⁹³ LARSSON, Jorgen; ELOFSSON, Anna; STERNER, Thomas; AKERMAN, Jonas. International and national climate policies for aviation: a review. *Climate Policy*, v. 19, n. 6, p. 787-799, 2019. DOI: 10.1080/14693062.2018.1562871

⁹⁴ LARSSON, Jorgen; MATTI, Simon; NASSEN, Jonas. Public support for aviation policy measures in Sweden. *Climate Policy*, v. 20, n. 10, p. 1305-1321, 2020. DOI: 10.1080/14693062.2020.1759499

⁹⁵ GÖSSLING, Stefan; HUMPE, Andreas. The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change*, v. 65, 102194, 2020. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102194

⁹⁶ GÖSSLING, Stefan; HUMPE, Andreas; FICHERT, Frank; CREUTZIG, Felix. COVID-19 and pathways to low-carbon air transport until 2050. *Environmental Research Letters*, v. 16, n. 16, 034063, 2021. DOI: 10.1088/1748-9326/abe90b

⁹⁷ GOSSLING, Stefan; LYLE, Chris. Transition policies for climatically sustainable aviation. *Transport Reviews*, v. 41, n. 5, p. 643–658, 2021. DOI: 10.1080/01441647.2021.1938284

⁹⁸ ICCT. *Cost assessment of near and mid-term technologies to improve new aircraft fuel e-ciency*. Disponible en: https://theicct.org/wp-content/uploads/2021/06/ICCT-aircraft-fuel-efficiency-cost-assessment_final_09272016.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

⁹⁹ ICCT. *U.S. Passenger Jets under ICAO's CO2 Standard, 2018–2038*. Disponible en: https://theicct.org/sites/default/files/publications/Aircraft_CO2_Standard_US_20181002.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

¹⁰⁰ ICCT. *The cost of supporting alternative jet fuels in the European Union*. Disponible en: https://theicct.org/sites/default/files/publications/Alternative_jet_fuels_cost_EU_20190320.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

¹⁰¹ JAGERS, Sverker; LÖFGREN, Asa; STRIPPLE, Johannes. Attitudes to personal carbon allowances: Political trust, fairness and ideology. *Climate Policy*, v. 10, n. 4, p. 410–431, 2010. DOI: 10.3763/cpol.2009.0673

¹⁰² GOSSLING, Stefan; UPHAM, Paul. *Climate Change and Aviation*. London: Earthscan Publications, 2009.

¹⁰³ UPHAM, Paul; MAUGHAN, Janet; RAPER, David; THOMAS, Callum. *Towards Sustainable Aviation*. London: Earthscan Publications, 2003.

¹⁰⁴ KEARNS, Suzanne. *Fundamentals of International Aviation*. London: Routledge, 2021.

¹⁰⁵ DIXIT, Aasheesh; KUMAR, Patanjali; JAKHAR, Suresh. Airport-airline coordination for the decarbonization of the aviation sector. *Transportation Research Part D*, v. 120, 103781, 2023. DOI: 10.1016/j.trd.2023.103781

¹⁰⁶ MCMANNERS, Peter. Developing policy integrating sustainability: A case study into aviation. *Environmental Science & Policy*, v. 57, p. 86–92, 2016. DOI: 10.1016/j.envsci.2015.11.016

¹⁰⁷ IATA. *Policy SAF Deployment*. Disponible en: <https://www.iata.org/contentassets/d13875e9ed784f75bac90f000760e998/saf-policy-2023.pdf>. Acceso en: 25 jul. 2023.

tica), y las normas o actitudes sociales (con respecto al uso/disfrute del transporte aéreo). Por ejemplo, una cuota de combustibles sostenibles influirá en el contenido de carbono de los sistemas de propulsión (cambio tecnológico); un impuesto sobre el carbono reducirá la demanda al aumentar el precio del transporte aéreo (cambio de la demanda); las estrategias gubernamentales de comunicación sobre el consumo intensivo de energía influirán en la percepción del transporte aéreo como algo deseable (cambio de la actitud o comportamiento social); un impuesto progresivo sobre el ‘viajero frecuente’ afectará a la demanda debido al aumento de los precios, pero también modificará las opiniones sobre la justificación de las pautas de viaje (un cambio en la actitud social frente a los viajes aéreos).

Es muy probable que las políticas propuestas o potenciales afectarían principalmente al comportamiento de la demanda. Por otro lado, las políticas voluntarias se prevén influyan y generen un cambio de las normas sociales. Las políticas voluntarias son también las menos eficaces a la hora de contribuir de forma fiable a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Entre las políticas que se podrían considerar como eficaces para reducir las emisiones figuran: ciertos deberes (llámese impuestos o cuotas o gravámenes) aplicable a los pasajeros aéreos (en especial a los frecuentes), y los gravámenes sobre las emisiones y los impuestos sobre el carbono¹⁰⁸. Hay algunas pruebas de que los cambios en los precios de los pasajes aéreos tendrían que ser muy significativos para provocar una relevante disminución de la demanda^{109 110 111}. Otras medidas que probablemente tendrían un efecto razonable para la reducción de emisiones son la introducción de un impuesto sobre el valor añadido (IVA) en todos los viajes aéreos, o un impuesto significativo para las aerolíneas de bajo coste. Eliminar las exenciones del IVA y del impuesto sobre el combustible tendría un efecto similar, ya que todas estas medidas aumentan el coste del transporte aéreo. Las políticas de mercado diseñadas para tener en cuenta cuestiones distributivas, como la proporción de emisiones causadas por los pasajeros frecuentes o las emisiones mucho más elevadas de los viajes en clase ejecutiva o primera clase, pueden contribuir de forma más significativa a la reducción de emisiones. Los factores de carga (relación oferta/demanda, es decir la relación entre la oferta de sillas y las ocupadas por los pasajeros) lo más altos posibles (cerca del 100%) tienen cierto potencial para reducir las emisiones¹¹².

Entre las medidas más eficaces se podrían contemplar las que limitan la expansión del sistema de transporte aéreo. Por ejemplo, una reducción anual de las emisiones globales de una compañía aérea obligaría al sector a una mayor eficiencia (mayores factores de carga, renovación más rápida de los aviones, desarrollo de nuevos sistemas de propulsión, etc.). Los derechos de emisión de carbono o las cuotas máximas de vuelos para hacer frente a los pasajeros muy frecuentes también deberían tener efectos (positivos) significativos e inmediatos sobre las emisiones. Una ‘tarifa de alimentación’ o *Feed-in quota* (o también conocida como FIT, *Feed-in Tariff*, mecanismo de política diseñado para acelerar la inversión en tecnologías de energía renovable al ofrecer contratos a largo plazo a los productores de energía renovable) que obligue a la transición de los combustibles fósiles a los sintéticos no biogénicos hasta 2050 es otra medida eficaz para provocar el cambio tecnológico. Menos desarrollada conceptualmente, aunque con efectos potencialmente significativos, sería la obligación de uso de combustible sintético¹¹³, en especial para los aviones-jet privados o de tipo ejecutivo.

¹⁰⁸ FALK, Martin; HAGSTEN, Eva. Short-run impact of the flight departure tax on air travel. *International Journal of Tourism Research*, v. 21, n. 1, p. 37–44, 2019. DOI: 10.1002/jtr.2239

¹⁰⁹ MARKHAM, Francis; YOUNG, Martin; REIS, Arianne; HIGHAM, James. Does carbon pricing reduce air travel? Evidence from the Australian ‘Clean Energy future’ policy, July 2012 to June 2014. *Journal of Transport Geography*, v. 70, p. 206–214, 2018. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2018.06.008

¹¹⁰ MAYOR, Karen; TOL, Richard. Scenarios of carbon dioxide emissions from aviation. *Global Environmental Change*, v. 20, n. 1, p. 65–73, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.08.001>

¹¹¹ OESINGMANN, Katrin. The effect of the European Emissions Trading System (EU ETS) on aviation demand: An empirical comparison with the impact of ticket taxes. *Energy Policy*, v. 160, 112657, 2022. DOI: 10.1016/j.enpol.2021.112657

¹¹² GOSSLING, Stefan; LYLE, Chris. Transition policies for climatically sustainable aviation. *Transport Reviews*, v. 41, n. 5, p. 643–658, 2021. DOI: 10.1080/01441647.2021.1938284

¹¹³ BALLAL, Vedant; CAVALETTI, Otavio; CHERUBINI, Francesco; WATANABE, Marcos. Climate change impacts of e-fuels

Asimismo, el requisito de una distribución más densa de los asientos de clase superior (ejecutiva / primera clase) es una opción con un potencial considerable para reducir las emisiones. Otras políticas que podrían ser eficaces son la supresión de las subvenciones, la sustitución más rápida de los aviones ineficientes, la suspensión de las ampliaciones de los aeropuertos, la eliminación progresiva de los aviones viejos o la limitación del número de franjas horarias (*slots*) para los aviones ineficientes, desde el punto de vista de la quema de combustible fósil (generalmente los más antiguos). Los cambios en la trayectoria de vuelo para evitar la formación de estelas de condensación son potencialmente una vía para evitar el forzamiento climático, con un aumento potencialmente marginal en el uso de combustible¹¹⁴. Las cuestiones de equidad pueden cubrirse con políticas que reduzcan los vuelos no esenciales, limiten los vuelos frecuentes o aborden el transporte aéreo privado.

Otra política regulatoria eficaz podría ser el promover la denominada cuota para uso los biocombustibles (o combustible de aviación sostenible-SAF)^{115 116 117}. Sin embargo, hay varios aspectos problemáticos a considerar. Un aspecto es el suministro global limitado de bioenergía, que difícilmente será suficiente para reemplazar los combustibles fósiles en todos los sectores a nivel mundial. Otra es que, según algunos estudios, el desempeño climático de los biocombustibles a base de materias primas puede ser peor que el de los combustibles fósiles¹¹⁸. Lo que queda son biocombustibles a partir de desechos y residuos, y los recursos disponibles para estos son relativamente bajos en volumen. Otro problema se relaciona con la posibilidad de que se generalice la práctica de lo que se denomina *tankering*, lo que significaría que, para distancias cortas y medias, las aerolíneas podrían incluir combustible para el viaje de regreso y así evitar repostar con el combustible más caro en un país con obligación de cuota. Esto, a su vez, aumentaría las emisiones debido a aviones más pesados en promedio. En teoría, una forma de evitar la práctica del *tankering* podría ser utilizar tarifas de aterrizaje en los aeropuertos diferenciadas según la proporción de biocombustible utilizado. En vista de esto, la puesta en marcha de un esquema de obligación de cuota con niveles de mezcla relativamente bajos podría ser una opción. Una política complementaria podría ser declaraciones climáticas obligatorias en los anuncios de viajes aéreos. Las medidas de política de información suelen tener solo un efecto directo marginal, pero como parte de un paquete de políticas pueden contribuir a aumentar la conciencia pública y la aceptación de otros instrumentos de política¹¹⁹.

Aunque algunos estudios han puesto de manifiesto el desinterés por reducir las emisiones y la resistencia a cualquier política que aumente el coste de los viajes aéreos^{120 121}, otros estudios más recientes muestran una interrelación más compleja¹²². Por ejemplo, ciertas investigaciones muestran que las políticas que limitan los

for aviation in Europe under present-day conditions and future policy scenarios. *Fuel*, v. 338, 127316, 2023. DOI: 10.1016/j.fuel.2022.127316

¹¹⁴ TEOH, Roger; SCHUMANN, Ulrich; Majumdar, Arnab; Stettler, Marc. Mitigating the climate forcing of aircraft contrails by small-scale diversions and technology adoption. *Environmental Science & Technology*, v. 54, n. 5, p. 2941–2950, 2020. DOI: 10.1021/acs.est.9b05608

¹¹⁵ HAMDAN, Sadeque; JOUINI, Oualid; CHEAITOU, Ali; JEMAI, Zied. Air traffic flow management under emission policies: Analyzing the impact of sustainable aviation fuel and different carbon prices. *Transportation Research Part A*, v. 166, p. 14–40, 2022. DOI: 10.1016/j.tra.2022.09.013

¹¹⁶ MAYERES, Inge; PROOST, Stef; DELHAYE, Eef; NOVELLI, Philippe; CONIJN, Sjaak. Climate ambitions for European aviation: Where can sustainable aviation fuels bring us? *Energy Policy*, v. 175, 113502, 2023. DOI: 10.1016/j.enpol.2023.113502

¹¹⁷ JIANG, Changmin; YANG, Hangjun. Carbon tax or sustainable aviation fuel quota. *Energy Economics*, v. 103, 105570, 2021. DOI: 10.1016/j.eneco.2021.105570

¹¹⁸ SEARCHINGER, Timothy; WIRSENIUS, Stefan; BERINGER, Tim; DUMAS, Patrice. Assessing the e-ciency of land use changes for mitigating climate change. *Nature*, v. 564, p. 249–253, 2018. DOI: 10.1038/s41586-018-0757-z.

¹¹⁹ GIVONI, Moshe; MACMILLEN, James; BANISTER, David; FEITELSON, Eran. From policy measures to policy packages. *Transport Reviews*, v. 33, n. 1, p. 1–20, 2013. DOI: 10.1080/01441647.2012.744779

¹²⁰ COHEN, Scott; HIGHAM, James; CAVALIERE, Christina. Binge flying: Behavioural addiction and climate change. *Annals of Tourism Research*, v. 38, n. 3, p. 1070–1089, 2011. DOI: 10.1016/j.annals.2011.01.013

¹²¹ KANTENBACHER, Joseph; HANNA, Paul; COHEN, Scott; MILLER, Graham; SCARLES, Caroline. Public attitudes about climate policy options for aviation. *Environmental Science & Policy*, v. 81, p. 46–53, 2018. DOI: 10.1016/j.envsci.2017.12.012

¹²² COHEN, Scott; HANNA, Paul; GÖSSLING, Stefan. The dark side of business travel: A media comments analysis. *Transportation Research Part D*, v. 61, p. 406–419, 2018. DOI: 10.1016/j.trd.2017.01.004

viajes aéreos tienen menos apoyo entre la población; por otro lado, existe un apoyo significativo a una cuota de biocombustibles y a las etiquetas (de huella) de carbono^{123 124}, así como a políticas reguladoras para frenar las emisiones de la aviación y eliminar las subvenciones¹²⁵.

6 Conclusiones

Las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación seguirán aumentando, a menos que a corto-medio plazo se apliquen nuevas, eficaces, y verificables, políticas ambientales tanto locales / regionales como globales. El análisis aquí desarrollado ha sintetizado la evidencia de que las políticas actuales para hacer frente al cambio climático, formuladas para la industria de la aviación internacional, son inadecuadas para abordar las necesidades de mitigación. Además, estas políticas internacionales en curso (CORSIA y EU-ETS) ignoran cuestiones de distribución y la necesidad de eliminar progresivamente los combustibles fósiles. Se evidencia la necesidad de un nuevo marco político, integral / global, que se caracterice por una verificabilidad creíble, la exhaustividad (que tenga en cuenta todo el forzamiento climático generado por la industria de la aviación), la proyección de futuro (que conduzcan a una pronta y dinámica transición tecnológica aeronáutica, principalmente en los sistemas de propulsión), y finalmente que cuente con el apoyo de la sociedad.

En el análisis aquí presentando se hace mención que las potenciales o probables políticas ambientales para la aviación a diseñar y poner en ejecución no serían, necesariamente, todas igual de eficaces. Las políticas para poner en ejecución deberían complementar las políticas ambientales en curso (CORSIA y EU-ETS), que podrían abarcar, idealmente, todas las emisiones ligeras, contribuirían a frenar el aumento de la demanda de transporte aéreo y obligarían a la industria aeronáutica a la pronta implementación de nuevas tecnologías de propulsión.

Los nuevos marcos de política pública podrían tener una importante influencia en el comportamiento social (en relación con el consumo de viajes aéreos). Por ejemplo, muchos países de la Unión Europea ya tienen impuestos de pasajeros aéreos basados en la distancia. Ciertamente, dichos impuestos no estimulan el cambio tecnológico, pero pueden reducir la demanda de viajes aéreos y, por lo tanto, las emisiones. Los impuestos a los pasajeros aéreos también pueden estar motivados por el deseo de crear un entorno más equitativo entre los diferentes modos de transporte (donde el transporte por carretera paga impuestos sobre el combustible mientras que el transporte aéreo no), y como una forma de compensar la exención del IVA en los boletos de avión internacionales. Si los niveles de impuestos (relacionados con el transporte aéreo) están relativamente armonizados entre países, se pueden aumentar sustancialmente. Sin embargo, tales impuestos podrían encontrar la oposición de la industria de la aviación y el público en general. Por lo tanto, es relevante trabajar en arreglos fiscales alternativos con el potencial de una mayor aceptación general.

Está claro que, a largo plazo, el objetivo debe ser alcanzar la neutralidad climática. Dado que esto no es tecnológicamente posible en el corto-medio plazo, es necesario aplicar políticas (locales/regionales y globales) para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación a corto plazo. En esta línea se necesitan políticas para reducir la demanda y disminuir el impacto climático de los vuelos. Ya se ha mencionado que la única política ambiental en curso a nivel global, CORSIA, es una respuesta a las peticiones de una solución global, sin embargo, está muy lejos de ser perfecta o eficaz, como ya se ha analizado. Pero

¹²³ RATHORE, Himanshu; JAKHAR, Suresh. Differential carbon tax policy in aviation: One stone that kills two birds? *Journal of Cleaner Production*, v. 296, 126479, 2021. DOI: 10.1016/j.jclepro.2021.126479.

¹²⁴ LARSSON, Jorgen; MATTI, Simon; NASSEN, Jonas. Public support for aviation policy measures in Sweden. *Climate Policy*, v. 20, n. 10, p. 1305-1321, 2020. DOI: 10.1080/14693062.2020.1759499.

¹²⁵ GÖSSLING, Stefan; HUMPE, Andreas. The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change*, v. 65, 102194, 2020. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102194.

esto no debe ser una excusa para abstenerse de aplicar otras políticas (locales/regionales/globales). Por ejemplo, es crucial centrarse en las emisiones distintas de las de CO₂, como las de NO_x (ya que la versión actual del CORSIA sólo se ocupa de las emisiones de CO₂). Parece evidente que será necesario un cambio de mentalidad (y de comportamiento de consumo) para reducir la demanda de transporte aéreo. Es necesaria una mayor transparencia sobre las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la aviación para que los clientes (pasajeros aéreos) puedan tomar una decisión bien informada. Por ejemplo, las emisiones deberían declararse tanto en los billetes aéreos como en la publicidad relacionada.

En definitiva, y ya concluyendo, aunque los países apliquen combinaciones de políticas ambientales locales para la aviación que varíen en su enfoque, alcance y cobertura, todas ellas serán pertinentes para probar diferentes estrategias y aprender de los resultados, y porque no, contribuir a la formulación de políticas ambientales globales efectivas para la aviación.

Referencias

ACI. *The ACI World Airport Traffic Forecasts 2022-2041*. Montreal: ACI, 2022.

AVIACIÓN NEWS. *SAF: La mina de oro que Latinoamérica parece estar dispuesta a desperdiciar*. Disponible en: <https://www.aviacionnews.com/2023/08/saf-latinoamerica/> Acceso: 24 septiembre 2023.

AVIATION WEEK. *Brazil Will Be Top Global Producer Of SAF, Says Boeing*. Disponible en: <https://aviationweek.com/special-topics/sustainable-aviation-fuel/brazil-will-be-top-global-producer-saf-says-boeing>. Acceso: 24 septiembre 2023.

AZAR, Christian; LINDGREN, Kristian; OBERSTEINER, Michael; RIAHI, Keywan; VAN VUUREN, Detlef; DEN ELZEN, Michel; MÖLLERSTEN, Kenneth; LARSON, Eric. The feasibility of low CO₂ concentration targets and the role of bio-energy with carbon capture and storage (BECCS). *Climatic Change*, v. 100, p. 195–202, 2010. DOI: 10.1007/s10584-010-9832-7

BABAKHANI, Nazila; RITCHIE, Brent; DOLNICAR, Sara. Improving carbon offsetting appeals in on-line air- plane ticket purchasing: Testing new messages and using new test methods. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 25, n. 7, p. 955–969, 2017. DOI: 10.1080/09669582.2016.1257013

BALLAL, Vedant; CAVALETTI, Otavio; CHERUBINI, Francesco; WATANABE, Marcos. Climate change impacts of e-fuels for aviation in Europe under present-day conditions and future policy scenarios. *Fuel*, v. 338, 127316, 2023. DOI: 10.1016/j.fuel.2022.127316

BECKEN, Susanne; MACKKEY, Brendan. What role for offsetting aviation greenhouse gas emissions in a deep-cut carbon world? *Journal of Air Transport Management*, v. 63, p. 71–83, 2017. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2017.05.009

CANTARELLA, Heitor; NASSAR, André; CORTEZ, Luis; JUNIOR, Ricardo. Potential feedstock for renewable aviation fuel in Brazil. *Environmental Development*, 15, 52–63, 2015. DOI: 10.1016/j.envdev.2015.05.004

CHUCK, Christopher. *Biofuels for aviation*. Amsterdam: Elsevier, 2016.

CLAC. Resolución A21-07. Directrices de orientación sobre medio ambiente y aviación civil en Latinoamérica. Disponible en: <https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2020/10/DO-DEC-S21-07.pdf>. Acceso: 24 septiembre 2023.

CLAC. Resolución A24-3. Orientación para el desarrollo normativo en la región con el fin de impulsar el uso de Combustibles de Aviación Sostenibles (SAF). Disponible es: https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2022/03/RES_A24-03.pdf. Acceso: 24 septiembre 2023.

- COHEN, Scott; HANNA, Paul; GÖSSLING, Stefan. The dark side of business travel: A media comments analysis. *Transportation Research Part D*, v. 61, p. 406–419, 2018. DOI: 10.1016/j.trd.2017.01.004
- COHEN, Scott; HIGHAM, James; CAVALIERE, Christina. Binge flying: Behavioural addiction and climate change. *Annals of Tourism Research*, v. 38, n. 3, p. 1070–1089, 2011. DOI: 10.1016/j.annals.2011.01.013
- COMISIÓN EUROPEA. *Asignación de derechos a la aviación*. Disponible en: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-aviation-sector_es. Acceso en: 24 jul. 2023.
- CORREA, Juliano; van der HOFF, Richard; RAJAO, Raoni. Amazon fund 10 years later: Lessons from the world's largest REDD+ program. *Forests*, v. 10, n. 3, p. 1-20, 2019. DOI: 10.3390/f10030272
- CORTEZ, Luis. Perspectives for Sustainable Aviation Biofuels in Brazil. *International Journal of Aerospace Engineering*, 264898, 2015. DOI: 10.1155/2015/264898
- CORTEZ, Luis. *Roadmap for Sustainable Aviation Biofuels for Brazil*. Sao Paulo: Blucher Ltda., 2014.
- CREMONEZ, Paulo. Biofuels in Brazilian aviation: Current scenario and prospects. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 43, 1063–1072, 2015. DOI: 10.1016/j.rser.2014.11.097
- CREMONEZ, Paulo; FEROLDI, Michael; OLIVEIRA, Carlos; TELEKEN, Joel; Alves, Helton; SAM-PAIO, Silvio. Environmental, economic and social impact of aviation biofuel production in Brazil. *New Biotechnology*, 32(2), 263-271, 2015. DOI: 10.1016/j.nbt.2015.01.001
- DALEY, Ben. *Air Transport and the Environment*. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2010.
- DA SILVA, Silvio; CHANDEL, Anuj. *Biofuels in Brazil*. Cham: Springer, 2014.
- DIXIT, Aasheesh; KUMAR, Patanjali; JAKHAR, Suresh. Airport-airline coordination for the decarbonization of the aviation sector. *Transportation Research Part D*, v. 120, 103781, 2023. DOI: 10.1016/j.trd.2023.103781
- EFTHYMIOU, Marina; PAPTAEODOROU, Andreas. EU Emissions Trading scheme in aviation: Policy analysis and suggestions. *Journal of Cleaner Production*, v. 237, 117734. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.117734
- EKICI, Filiz; ORHAN, Gamze; GUMUS, Oner; BAHCE, Abdullah. A policy on the externality problem and solution suggestions in air transportation: The environment and sustainability. *Energy*, v. 258, 124827, 2022. DOI: 10.1016/j.energy.2022.124827
- EPSTEIN, Alan; O'FLARITY, Steven. Considerations for reducing aviation's CO2 with aircraft electric propulsion. *Journal of Propulsion Power*, v. 35, p. 572–582, 2019. DOI: 10.2514/1.B37015
- EUROPEAN COMMISSION. *Allocation to the aviation sector*. Disponible en: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-aviation-sector_en. Acceso en: 25 jul. 2023.
- EUROPEAN UNION. *Regulation 2017/ 2392*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2392&rid=20>. Acceso en: 25 jul. 2023.
- EVANS, Antony. Emissions and Aviation: Towards Greener Air Transport. In: HARILAOS N. Psaraftis (ed.). *Green Transportation Logistics*. Heidelberg: Springer, 2016.
- FALK, Martin; HAGSTEN, Eva. Short-run impact of the flight departure tax on air travel. *International Journal of Tourism Research*, v. 21, n. 1, p. 37–44, 2019. DOI: 10.1002/jtr.2239
- FUSS, Sabine; LAMB, William; CALLAGHAN, Max; HILAIRE, Jérôme. Negative emissions-Part 2: Costs, potentials and side effects. *Environmental Research Letters*, v. 13, n. 6, 2018. DOI: 10.1088/1748-9326/aabf9f
- GIVONI, Moshe; MACMILLEN, James; BANISTER, David; FEITELSON, Eran. From policy measures to policy packages. *Transport Reviews*, v. 33, n. 1, p. 1–20, 2013. DOI: 10.1080/01441647.2012.744779

- GÖSSLING, Stefan; HUMPE, Andreas. The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change*, v. 65, 102194, 2020. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102194
- GÖSSLING, Stefan; HUMPE, Andreas; FICHERT, Frank; CREUTZIG, Felix. COVID-19 and pathways to low-carbon air transport until 2050. *Environmental Research Letters*, v. 16, n. 16, 034063, 2021. DOI: 10.1088/1748-9326/abe90b
- GÖSSLING, Stefan; LYLE, Chris. Transition policies for climatically sustainable aviation. *Transport Reviews*, v. 41, n. 5, p. 643–658, 2021. DOI: 10.1080/01441647.2021.1938284
- GÖSSLING, Stefan; UPHAM, Paul. *Climate Change and Aviation*. London: Earthscan Publications, 2009.
- GREWE, Volker; MATTHES, Sigrun; FRÖMMING, Christine; BRINKOP, Sabine. Feasibility of climate-optimized air traffic routing for trans-Atlantic flights. *Environmental Research Letters*, v. 12, n. 3, 2017. DOI: 10.1088/1748-9326/aa5ba0
- GUIMARAES, Henrique; BRESSANIN, Jessica; MOTTA, Ingrid; CHAGAS, Mateus; KLEIN, Bruno; BONOMI, Antonio; FILHO, Rubens; WATANABE, Marcos. Decentralization of sustainable aviation fuel production in Brazil through Biomass-to-Liquids routes: A techno-economic and environmental evaluation. *Energy Conversion and Management*, 276, 116547, 2023. DOI: 10.1016/j.enconman.2022.116547
- HAMDAN, Sadeque; JOUINI, Oualid; CHEAITOU, Ali; JEMAI, Zied. Air traffic flow management under emission policies: Analyzing the impact of sustainable aviation fuel and different carbon prices. *Transportation Research Part A*, v. 166, p. 14–40, 2022. DOI: 10.1016/j.tra.2022.09.013
- HU, Yu-Jie; YANG, Lishan; CUI, Hefu; WANG, Honglei; LI, Chengjiang; TANG, Bao-Jun. Strategies to Mitigate Carbon Emissions for Sustainable Aviation: A Critical Review From a Life-cycle Perspective. *Sustainable Production and Consumption*, v. 33, p. 788–808, 2022. DOI: 10.1016/j.spc.2022.08.009
- IATA. *Policy SAF Deployment*. Disponible en: <https://www.iata.org/contentassets/d13875e9ed784f75ba-c90f000760e998/saf-policy-2023.pdf>. Acceso en: 25 jul. 2023.
- IATA. *LATA 2011 Report on Alternative Fuels*. Disponible en: <http://cdieselbr.com.br/Documents/IATA%202011%20Report%20on%20Alternative%20Fuels.pdf>. Acceso: 24 septiembre 2023.
- ICAO. *Sustainable Aviation Fuel (SAF)*. Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/pages/SAF.aspx>. Acceso: 24 septiembre 2023.
- ICAO. Declaration of the second ICAO Conference on Aviation Alternative Fuels (CAAF/2). Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/GFAAF/pages/ICAO-Vision.aspx>. Acceso: 24 septiembre 2023.
- ICAO. *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*. Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>. Acceso en: 24 jul. 2023.
- ICAO. *Economic Impacts of COVID-19 on Civil Aviation*. Disponible en: <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>. Acceso en: 25 jul. 2023.
- ICAO. *How ICAO Develops Standards*. Disponible en: <https://www.icao.int/about-icao/airnavigationcommission/pages/how-icao-develops-standards.aspx>. Acceso en: 25 jul. 2023.
- ICAO. *ICAO Council agrees to the safeguard adjustment for CORSIA in light of COVID-19 pandemic*. Disponible en: <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ICAO-Council-agrees-to-the-safeguard-adjustment-for-CORSIA-in-light-of-COVID19-pandemic.aspx>. Acceso en: 25 jul. 2023.
- ICAO. *Post-COVID-19 Forecasts Scenarios*. Disponible en: <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Post-Covid-Forecasts-Scenarios.aspx>. Acceso en: 24 jul. 2023.

ICAO. *Resolution A39-3*. Disponible en: https://www.icao.int/environmental-protection/documents/resolution_a39_3.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

ICAO. *The ICAO Environmental Report 2019*. Montreal: ICAO, 2019. Disponible en: <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/envrep2019.aspx>. Acceso en: 24 jul. 2023.

ICCT. *Cost assessment of near and mid-term technologies to improve new aircraft fuel efficiency*. Disponible en: https://theicct.org/wp-content/uploads/2021/06/ICCT-aircraft-fuel-efficiency-cost-assessment_final_09272016.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

ICCT. *ICAO's CORSIA scheme provides a weak nudge for in-sector carbon reductions*. Disponible en: <https://theicct.org/icaos-corsia-scheme-provides-a-weak-nudge-for-in-sector-carbon-reductions/>. Acceso en: 25 jul. 2023.

ICCT. *Mitigating international aviation emissions*. Disponible en: https://theicct.org/sites/default/files/publications/Aviation-Alt-Jet-Fuels_ICCT_White-Paper_22032017_vF.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

ICCT. *The cost of supporting alternative jet fuels in the European Union*. Disponible en: https://theicct.org/sites/default/files/publications/Alternative_jet_fuels_cost_EU_20190320.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

ICCT. *U.S. Passenger Jets under ICAO's CO2 Standard, 2018–2038*. Disponible en: https://theicct.org/sites/default/files/publications/Aircraft_CO2_Standard_US_20181002.pdf. Acceso en: 25 jul. 2023.

IEA. *Are biofuels ready for take-off?* Disponible en: <https://www.iea.org/commentaries/are-aviation-biofuels-ready-for-take-off>. Acceso en: 25 jul. 2023.

IICA–FAO–OLADE–BID. *Cadena de producción sustentable de bioqueroseno vinculada a los territorios rurales en América Latina y el Caribe*. Brasilia: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2017.

IICA-RSB. *Guía metodológica para implementación de los criterios de sostenibilidad de la RSB*. Brasilia: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2017.

IPCC. *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. DOI: 10.1017/9781009157926.004

IPCC. *Special report on global warming of 1.5°C*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/> Acceso en: 24 jul. 2023.

JAGERS, Sverker, LÖFGREN, Asa; STRIPPLE, Johannes. Attitudes to personal carbon allowances: Political trust, fairness and ideology. *Climate Policy*, v. 10, n. 4, p. 410–431, 2010. DOI: 10.3763/cpol.2009.0673

JIANG, Changmin; YANG, Hangjun. Carbon tax or sustainable aviation fuel quota. *Energy Economics*, v. 103, 105570, 2021. DOI: 10.1016/j.eneco.2021.105570

JUAN, Joon; HOANG, Anh; CHENG, Chin. Sustainable aviation fuel. *Fuel*, 347, 128369, 2023. DOI: 10.1016/j.fuel.2023.128369

KANTENBACHER, Joseph; HANNA, Paul; COHEN, Scott; MILLER, Graham; SCARLES, Caroline. Public attitudes about climate policy options for aviation. *Environmental Science & Policy*, v. 81, p. 46–53, 2018. DOI: 10.1016/j.envsci.2017.12.012

KEARNS, Suzanne. *Fundamentals of International Aviation*. London: Routledge, 2021.

KLOWER, Milan; ALLEN, Myles; LEE, David; PROUD, Simon; GALLAGHER, Leo; SKOWRON, Agnieszka. Quantifying aviation's contribution to global warming. *Environmental Research Letters*, v. 16, n. 10, 104027, 2021. DOI: 10.1088/1748-9326/ac286e

LAING, Timothy; TASCHINI, Luca; PALMER, Charles. Understanding the demand for REDD+ credits. *Environmental Conservation*, v. 43, n. 4, p. 389–396, 2016. DOI: 10.1017/S0376892916000187

- LARSSON, Jorgen; ELOFSSON, Anna; STERNER, Thomas; AKERMAN, Jonas. International and national climate policies for aviation: a review. *Climate Policy*, v. 19, n. 6, p. 787-799, 2019. DOI: 10.1080/14693062.2018.1562871
- LARSSON, Jorgen; KAMB, Anneli; NASSEN, Jonas; AKERMAN, Jonas. Measuring greenhouse gas emissions from international air travel of a country's residents methodological development and application for Sweden. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 72, p. 137-144, 2018. DOI: 10.1016/j.eiar.2018.05.013
- LARSSON, Jorgen; MATTI, Simon; NASSEN, Jonas. Public support for aviation policy measures in Sweden. *Climate Policy*, v. 20, n. 10, p. 1305-1321, 2020. DOI: 10.1080/14693062.2020.1759499
- LEE, David; FAHEY, David; SKOWRON, Agnieszka. The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018. *Atmospheric Environment*, v. 244, 117834, 2021. DOI: 10.1016/j.atmosenv.2020.117834
- LYLE, Chris. Beyond the ICAO's CORSIA: Towards a more climatically effective strategy for mitigation of civil-aviation emissions. *Climate Law*, v. 8, n. 1-2, p. 104-127, 2018. DOI: 10.1163/18786561-00801004
- MACARIO, Rosario; van de VOORDE, Eddy. *The Air Transportation Industry*. Amsterdam: Elsevier, 2021.
- MARKHAM, Francis; YOUNG, Martin; REIS, Ariane; HIGHAM, James. Does carbon pricing reduce air travel? Evidence from the Australian 'Clean Energy future' policy, July 2012 to June 2014. *Journal of Transport Geography*, v. 70, p. 206-214, 2018. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2018.06.008
- MAYERES, Inge; PROOST, Stef; DELHAYE, Eef; NOVELLI, Philippe; CONIJN, Sjaak. Climate ambitions for European aviation: Where can sustainable aviation fuels bring us? *Energy Policy*, v. 175, 113502, 2023. DOI: 10.1016/j.enpol.2023.113502
- MAYOR, Karen; TOL, Richard. Scenarios of carbon dioxide emissions from aviation. *Global Environmental Change*, v. 20, n. 1, p. 65-73, 2010. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2009.08.001
- MCMANNERS, Peter. Developing policy integrating sustainability: A case study into aviation. *Environmental Science & Policy*, v. 57, p. 86-92, 2016. DOI: 10.1016/j.envsci.2015.11.016
- MORAES, Marcia; NASSAR, André; MOURA, Paula; LEAL, Rodrigo; CORTEZ, Leandro. Jet biofuels in Brazil: Sustainability challenges. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 40, 716-726, 2014. DOI: 10.1016/j.rser.2014.07.210
- MULLER-CASSERES, Eduardo. Are there synergies in the decarbonization of aviation and shipping? An integrated perspective for the case of Brazil. *iScience*, 25, 105248, 2022. DOI: 10.1016/j.isci.2022.105248
- NIKLASS, Malte; LÜHRS, Lukas; GREWE, Volker; DAHLMANN, Katrin. Potential to reduce the climate impact of aviation by climate restricted airspaces. *Transport Policy*, v. 83, p. 102-110, 2019. DOI: 10.1016/j.tranpol.2016.12.010
- OESINGMANN, Katrin. The effect of the European Emissions Trading System (EU ETS) on aviation demand: An empirical comparison with the impact of ticket taxes. *Energy Policy*, v. 160, 112657, 2022. DOI: 10.1016/j.enpol.2021.112657
- OKOLIE, Jude; AWOTOYE, Damilola; TABAT, Meshach; OKOYE, Patrick. Multi-criteria decision analysis for the evaluation and screening of sustainable aviation fuel production pathways. *iScience*, v. 26, 106944, 2023. DOI: 10.1016/j.isci.2023.106944
- O'REILLY, Peter; SULZBACHER, Fabricio; PETRESCU, María. Aviation Fuel Tankering and Sustainability: The Brazilian Scenario. *International Journal of Aviation, Aeronautics, and Aerospace*, 10(2), 2023. DOI: 10.58940/2374-6793.1786

- PLANES, Thomas; DELBECQ, Scott; POMMIER-BUDINGER, Valerie; BENARD, Emmanuel. Simulation and evaluation of sustainable climate trajectories for aviation. *Journal of Environmental Management*, v. 295, 113079, 2021. DOI: 10.1016/j.jenvman.2021.113079
- PULIAFITO, Enrique. Civil aviation emissions in Argentina. *Science of the Total Environment*, v. 869, 161675, 2023. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2023.161675
- RATHORE, Himanshu; JAKHAR, Suresh. Differential carbon tax policy in aviation: One stone that kills two birds? *Journal of Cleaner Production*, v. 296, 126479, 2021. DOI: 10.1016/j.jclepro.2021.126479
- RUPCIC, Lea; PIERRAT, Eleonore; SAAVEDRA, Karen; THONEMANN, Nils; OGUGUA, Chizoba; LAURENT, Alexis. Environmental impacts in the civil aviation sector: Current state and guidance. *Transportation Research Part D*, v. 119, 103717, 2023. DOI: 10.1016/j.trd.2023.103717
- SCHÄFER, Andreas; BARRET, Steven; DOYME, Khan. Technological, economic and environmental prospects of all-electric aircraft. *Nature Energy*, v. 4, p. 160–166, 2018. DOI: 10.1038/s41560-018-0294-x
- SCHÄFER, Andreas; BARRETT, Steven; DOYME, Khan; DRAY, Lynnette; GNADT, Albert; SELF, Rod. Technological, economic and environmental prospects of all-electric aircraft. *Nature Energy*, v. 4, p. 160–166, 2019. DOI: 10.1038/s41560-018-0294-x
- SCHÄFER, Andreas; EVANS, Antony; REYNOLDS, Tom; DRAY, Lynnette. Costs of mitigating CO₂ emissions from passenger aircraft. *Nature Climate Change*, v. 6, n. 4, p. 412–417, 2016. DOI: 10.1038/nclimate2865
- SCHEELHAASE, Janina; MAERTENS, Sven; GRIMME, Wolfgang; JUNG, Martin. EU ETS versus CORSIA – A critical assessment of two approaches to limit air transport's CO₂ emissions by market-based measures. *Journal of Air Transport Management*, v. 67, p. 55–62, 2018. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2017.11.007
- SEARCHINGER, Timothy; WIRSENIUS, Stefan; BERINGER, Tim; DUMAS, Patrice. Assessing the efficiency of land use changes for mitigating climate change. *Nature*, v. 564, p. 249–253, 2018. DOI: 10.1038/s41586-018-0757-z
- SHER, Farooq; RAORE, David; KLEMES, Jifi. Unprecedented impacts of aviation emissions on global environmental and climate change scenario. *Current Pollution Reports*, v. 7, p. 549–564, 2021. DOI: 10.1007/s40726-021-00206-3
- SOLANO, Baltazar; DRUMMOND, Paul; EKINS, Paul. Decarbonizing the EU energy system by 2050: an important role for BECCS. *Climate Policy*, v. 17, 2017. DOI: 10.1080/14693062.2016.1242058
- TEOH, Roger; SCHUMANN, Ulrich; MAJUMDAR, Arnab; STETTLER, Marc. Mitigating the climate forcing of aircraft contrails by small-scale diversions and technology adoption. *Environmental Science & Technology*, v. 54, n. 5, p. 2941–2950, 2020. DOI: 10.1021/acs.est.9b05608
- UNDAVALLI, Vamsikrishna; OLATUNDE, Bilikis; BOYLU, Rahim; WEI, Chuming; HAEKER, Josh; HAMILTON, Jerry; KHANDELWAL, Bhupendra. Recent advancements in sustainable aviation fuels. *Progress in Aerospace Sciences*, 136, 100876, 2023. DOI: 10.1016/j.paerosci.2022.100876
- UPHAM, Paul; MAUGHAN, Janet; RAPER, David; THOMAS, Callum. *Towards Sustainable Aviation*. London: Earthscan Publications, 2003.
- VÁSQUEZ, María; MARTÍNEZ, Aldemar; CASTILLO, Edgar; SILVA, Electro. Holistic approach for sustainability enhancing of hydrotreated aviation biofuels, through life cycle assessment: A Brazilian case study. *Journal of Cleaner Production*, 237, 117796, 2019. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.117796
- WALKER, Thomas; BERGANTINO, Angela; SPRUNG-MUCH, Northrop; LOIACONO, Luisa. *Sustainable Aviation*. Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan, 2020.

- WALLS, Judith; WITTMER, Andreas. *Sustainable Aviation*. Cham (Switzerland): Springer, 2022.
- YOUSUF, Abu; GONZALEZ, Cristina. *Sustainable alternatives for aviation fuels*. Amsterdam: Elsevier, 2022.
- ZANIN, Massimiliano; DELIBASI, Tuba; TRIANA, Jul.; MIRCHANDANI, Vaishali. Towards a secure trading of aviation CO2 allowance. *Journal of Air Transport Management*, v. 56, p. 3-11, 2016. DOI: 10.1016/j.jairtraman.2016.02.005
- ZAPOROZHETS, Oleksandr; ISAIENKO, Volodymyr; SYNYLO, Kateryna. Trends on current and forecasted aircraft hybrid electric architectures and their impact on environment. *Energy*, v. 211, 118814, 2020. DOI: 10.1016/j.energy.2020.118814

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária Brasileira) is displayed in white on a dark red background. It consists of the letters 'CEUB' in a bold, sans-serif font, with a stylized 'B' that has a vertical line through it.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image features a large, white, seated female statue in the foreground, holding a book. The statue is set against a modern, multi-story building with a glass facade and a large, curved, white architectural element. In the background, a tall, white, rectangular tower rises against a blue sky with scattered white clouds. The foreground is filled with a vibrant field of pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Legal status of sustainable development principles and climate change responsibilities under the Paris Agreement

Estatuto jurídico dos princípios de desenvolvimento sustentável e responsabilidades em matéria de alterações climáticas no âmbito do Acordo de Paris

Lupwana Jean Jacques Kandala

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Legal status of sustainable development principles and climate change responsibilities under the Paris Agreement*

Estatuto jurídico dos princípios de desenvolvimento sustentável e responsabilidades em matéria de alterações climáticas no âmbito do Acordo de Paris

Lupwana Jean Jacques Kandala

Abstract

The paper analyses how and to what extent, climate change mitigation and responsibility mean, and should be, influenced by principles of sustainable development law. In trying to understand the issue of climate responsibility under the Paris Agreement, a doctrinal research methodology, also known as the desktop or no-empirical research method, is used. The method relies more on the analysis of ordering and arranging legal instruments, and case law through rational deduction or legal perception. Accordingly, the paper argues that the normative character of the principles of sustainable development and their recognition as principles and use in binding international treaties form part of international law and policy in the field of sustainable development and these principles have generated obligations and rights for state parties and are able to make state parties liable for internationally wrongful acts. Unlike previous studies that rely on analysing the nationally determined contributions as the basis on which state international climate responsibilities may be asserted, this paper provides a different focus by analysing climate responsibilities through the principle of sustainable development. Particularly, because the Agreement gives promises to hold increases in global temperatures and increase adaptation to climate impacts but did not set binding commitment for state parties. Instead, it welcomes the UNGA Resolution A/RES/70/1 on Global Sustainable Development Goals and acknowledges that when taking action on climate change, states must respect, promote, and consider their human rights obligations and recognize the importance of taking national sustainable development priorities into account.

Keywords: sustainable development; climate responsibilities; Paris agreement.

* Artigo convidado

** Ph.D. Department of Public Law, University of Venda, Thoyondou, Limpopo, South Africa. Email: lupwana.kandala@univen.ac.za. K.I.JJ: ORCID ID: 0000-0001-8579-2876.

Resumo

O artigo analisa como e em que medida a mitigação e a responsabilidade pelas alterações climáticas significam, e devem ser, influenciadas pelos princípios da legislação sobre desenvolvimento sustentável. Na tentativa de compreender a questão da responsabilidade climática no âmbito do Acordo de Paris, é utilizada uma metodologia de investigação doutrinária, também conhecida como método de investigação desktop ou não empírico. O método baseia-se mais na análise da ordenação e organização dos instrumentos jurídicos e da jurisprudência através da dedução racional ou da percepção jurídica. Assim, o artigo argumenta que o carácter normativo dos princípios do desenvolvimento sustentável e seu reconhecimento como princípios e uso em tratados internacionais vinculativos fazem parte do direito e da política internacional no campo do desenvolvimento sustentável e esses princípios geraram obrigações e direitos para os Estados Partes, e são capazes de responsabilizar os Estados-partes por atos internacionalmente ilícitos. Ao contrário de estudos anteriores que se baseiam na análise das contribuições determinadas a nível nacional como base sobre a qual as responsabilidades climáticas internacionais do Estado podem ser afirmadas, este artigo fornece um foco diferente ao analisar as responsabilidades climáticas através do princípio do desenvolvimento sustentável. Principalmente porque o Acordo promete conter o aumento das temperaturas globais e aumentar a adaptação aos impactos climáticos, mas não estabeleceu compromissos vinculativos para os Estados Partes. Em vez disso, saúda a Resolução A/RES/70/1 da AGNU sobre os Objectivos Globais de Desenvolvimento Sustentável e reconhece que, ao tomarem medidas sobre as alterações climáticas, os Estados devem respeitar, promover e considerar as suas obrigações em matéria de direitos humanos e reconhecer a importância de tomar medidas nacionais de desenvolvimento sustentável, em conta as prioridades.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; responsabilidades climáticas; acordo de Paris.

1 Introduction

There are several legal issues relating to climate change. Part of this debate is raised by questions about the responsibility of the legal status of climate change, the legal obligations of state parties, and their responsibilities for the reduction of GHG emissions (Oslo principles on Global climate change obligations). Some of these questions have been affirmatively answered in legal discussions or through the adoption of legal instruments. For example, the question of how and who should bear the responsibility to limit GHG emissions has been sufficiently dealt with in the Kyoto Protocol (2005), which established quantitative commitments and determined how and who should be responsible for reducing GHG emissions. The Kyoto Protocol opportunities continue to emerge for climate change responsibilities and countries worldwide are looking to achieve national and international goals. However, despite laudable pledges by leading politicians around the globe on how and who must take responsibility, despite urgent calls made by prestigious international organisations, state parties have failed to keep their promises for almost seventeen years. During seventeen years of deadlock, potential obstacles have been identified, including the politization of climate change matters and the lack of specific legal obligations (Jaap Spier, 1997). Currently, there is no evidence as to whether or not state parties are able to keep their promises under the new climate change agreement, thus a need to explore potentially promising avenues, including the legal status of states' obligations arising from the principle of sustainable development for which the violation will induce state climate change responsibility. Particularly, the issue to be addressed is whether and how the principle of sustainable development can generate state climate responsibility and call for reparation in case of a breach. This question arises not only because of the lack of quantitative and binding commitments as set out by the Paris Agreement but also because of the need for climate responsibility after almost seventeen years of deadlock. Does reference to sustainable development principles constitute a starting point for the conceptualisation

and operationalisation of state parties' obligations under international law for which the violation calls for reparation under international law?

Against this backdrop, the paper analyses the extent to which climate change responsibilities under the Paris Agreement mean and should be, influenced by principles of sustainable development law.

Accordingly, the paper argues that the normative character of the principles of sustainable development and their recognition as principles and use in binding international treaties form part of international law and policy in the field of sustainable development and these principles have generated obligations and rights for state parties,¹ able to make state parties liable for internationally wrongful acts. In support of this argument, the paper proceeds in five sections. After the introduction, section two outlines the use of sustainable development in the Paris Agreement and its predecessors and how the principle has become the objective in international environmental instruments. Section three provides a contextual analysis of the legal status and uncertainty around many principles central to the discussion of the principle of sustainable development at the international level. Section four turns to the question of the legal evolution of a norm under international law and outlines responses to the concern that arises because many of these principles are not yet recognised as rules of customary international law to generate international legal obligations, for which the state may be liable or engaged their international responsibility for the breach of an international obligation. Part five sums up the finding and draws up the conclusion that sustainable development principles generate obligations for which states can incur international climate responsibility.

2 Research methodology

In support of the argument that principles of sustainable development provide a starting point for the conceptualisation and operationalisation of state climate responsibilities, a doctrinal research methodology, also known as the desktop or non-empirical research method, is used. The method relies more on the analysis of ordering and arranging legal instruments, case laws, and legal institution studies through rational deduction or legal perception. Particularly, it relies on the literature on international environmental laws, thus the emphasis will be on primary and secondary sources. Treaties and protocols as well as other legal agreements will be used to explain and understand the climate responsibilities of the state arising from the principles of sustainable development. Unlike the non-doctrinal methods, the doctrinal research method does not rely on interviews, surveys, observations, or questionnaires. It considers that people have different views on different matters, therefore, relying on their observation and experience may lead to a negative outcome of the research. Since it is mainly a desktop, the data from the sources mentioned above is examined, and relevant information is extracted.

3 International environmental legal frameworks and the upsurge of the principle of sustainable development

After the Rio Earth Summit in 1992,² contemporary environmental and developmental policies require the need to promote harmonisation between socioeconomic needs and the protection of the environment.³

¹ Ph.D. Department of Public Law, University of Venda, Thoyondou, Limpopo, South Africa. lupwana.kandala@univen.ac.za. K.LJJ: ORCID ID: 0000-0001-8579-2876.

² International Law Association Final Draft Report (ILA) at 39.

³ UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change Preamble and Article 3(4) of the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit)*. Rio de Janeiro, 1992. Available at: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>. Access on: 18 Sept. 2014.

Such views have increased in recent years and are noted among the objectives of sustainable development, which has taken a multidisciplinary approach, while the norms governing sustainability have gradually expanded in various policies and areas of international economic, social, and environmental law.⁴

Despite its expansion, sustainable development has been a running track. Partly because tracking the balance between economic, social, and environmental processes raises concerns. Likewise, defining and establishing criteria to quantify effectively sustainable development poses significant challenges. Most of the definitions capture only much of what is implicit in the general discussion. For example, Heals defines sustainability as “doing things that we can safely continue indefinitely: doing things that can be continued over long periods without unacceptable consequences or without unacceptable risks of unacceptable consequences”.⁵ This definition may not stand the test of social and economic needs, which form an integral part of the requirements for sustainability in various areas because it is more focused on the environmental aspect of sustainability.⁶ Sustainable development is indeed broader⁷ and based on socioeconomic, environmental, institutional, and human rights’ net benefits.⁸ Accordingly, the most accepted today is the definition provided by the World Commission on Environment and Development Report (or “the Brundtland Commission Report”) which defines sustainable development as the ‘development that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs’.⁹

Subsequently, there is a wide range of issues to consider in addition to the three core dimensions of sustainability, namely economic, environmental, and social. This is because concerns regarding sustainability differ widely in terms of scope and coverage. Accordingly, sustainability as a norm governing sustainable development is considered an evolving dynamic system that is embedded in a multifaceted interaction between social, economic, and environmental systems. It also reflects a complete system that manages and absorbs challenges without weakening its functionality. Looking down over the past quarter-century, it is evident that a shift to a more comprehensive conception of sustainable development has barely been adopted. An important indication in support is the interpretation of the concept of sustainability as a norm. Sustainability is referred to as ‘strict or strong sustainability and weak sustainability’. The former aims to ensure the preservation of all natural capital and not to be substituted by manufactured capital.¹⁰ In other words, strict sustainability emphasises the conservation and protection of natural capital and translates the need for equity in the use of natural resources between current and future generations. By contrast, ‘weak sustainability’ perceives sustainability as equivalent to a non-decreasing overall capital store. It allows the substitution of any loss caused by human activities for natural capital.¹¹ Thus, ‘weak sustainability’ implies that money can substitute for the loss of natural capital.¹² This classification, even not yet recognised under

⁴ SALLES, Cavedon F. de.; STAVENZIOLA, Vieira R. Brazilian ‘Socioambientalismo’ and Environmental Justice. In: BENIDICKSON, J.; BOER, B.; HERMAN, Benjamin A.; MORROW, K. (ed.). *Environmental Law and Sustainability after Rio*. [S. l.: s. n.], 2011. p. 66.

⁵ SCHRIJVER, N. J. After Us, The deluge? The Position of Future Generations of Humankind in International Environmental Law. In: MOHAMED, Salish M. A. (ed.). *Climate Change and Sustainable Development: New Challenges for Poverty Reduction*. [S. l.: s. n.], 2009. p. 71.

⁶ HEAL, G. Markets and Sustainability. In: REVESZ, L. R.; SANDS, P.; STEWARD, B. R. (ed.) *Environmental Law, the Economy, and Sustainable Development*. [S. l.: s. n.], 2000. p. 410.

⁷ GASPARATOS, A.; STROMBERG, P. Biofuels in Developing Countries: A Synthesis. In: GASPARATOS, A.; STROMBERG, P. (ed.). *Socioeconomic and Environmental Impacts of Biofuels: Evidence from Developing Nations*. [S. l.: s. n.], 2012. p. 316.

⁸ RUPPEL, C. O International Trade and Sustainable Development. *International Law*, p. 439, 2016.

⁹ HILL, J. Nelson; TILMAN, D.; POLASKY, S.; TIFFANY, D. ‘Environmental, Economic, and Energetic Cost and Benefits of Biodiesel and Ethanol Biofuels’. *National Academy of Science of the United Nations of America*, v. 103, n. 30, p. 11206- 11210, 2006.

¹⁰ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT. *Report “Our Common Future”*: Brundtland Report. [S. l.]: Oxford University Press, 1987.

¹¹ DIETZ, S.; NEUMAYER, E. ‘Weak and Strong Sustainability in the SEEA: Concepts and Measurement’. *Ecological Economics*, v. 61, n. 4, p. 617-626, 2007.

¹² MORRISSEY, J.; IYER-RANIGA, U.; MCLAUGHLIN, P.; MILLS, A. ‘A Strategic Project Appraisal Framework for Ecologically Sustainable Urban Infrastructure’ *Environmental Impact Assessment Review*, v. 33, n. 1, p. 55-65, 2012.

international law, is perhaps coined because of the lack of an operational, and generally agreed-on definition of sustainable development.¹³ Nowadays, ensuring a sustainable system entails an integrated, holistic assessment of the economic, environmental, and social dimensions of such an activity. In the context of the new climate change agreement, sustainable development has a more comprehensive objective aiming at promoting human rights obligations and providing the basis for non-quantifiable commitments.

As indicated above, a consensus is almost impossible regarding what is and is not sustainable. However, in recent years, rules and practices of international law for sustainable development have evolved.¹⁴ While efforts to legitimate sustainable development in international and national legal instruments persist, its practice has not yet become a fundamental tool for public and private decision-makers. Consequently, sustainability is understood in many ways, whether as a term, a concept, a philosophy, an attitude, a request, or a need.¹⁵ Despite the challenge to define and ensure a balanced decision between the three components of sustainable development, the concept has emerged because of the growing need to define activities and events that are acceptable in terms of the opportunities they offer to meet the needs of present and future generations.

Likewise, sustainable development depicts a vision of sustainable use of (natural) resources and the protection of the environment on which nature and human lives depend. In this context, contemporary discourse on sustainable development views the principle as a unifying and useful agenda of the twenty-first century. Nowadays, sustainable development has ignited various principles of great relevance to global policy and normative frameworks aiming at ensuring allegiance to economic, social, and environmental development. Some of these principles are found in the Brundtland Commission's report, Agenda 21, the Rio Declaration, the Johannesburg Plan of Implementation, and the Commission on Sustainable Development (CSD) Decisions.¹⁶ Likewise, various leading international and national legal decisions, including court decisions at the international and national levels, have repeatedly recognised the unifying components of sustainable development principles.¹⁷ What is more, recently, the principle of sustainable development permeates the new Paris Agreement and its Adoption Decision and aims *inter alia* to 'strengthen global responses to the threat of climate change, [...] and efforts to eradicate poverty.'¹⁸

Drawing on its predecessors, the Paris Agreement has strong sets of implied references to the sustainable use of natural resources and is *inter alia* founded on the principle of sustainable development.¹⁹ The new Climate Change Agreement assumes and establishes a link between Climate Change actions, sustainable

¹³ This is in contrast with weak sustainability which implies that economic capital may replace lost natural capital. See TLADI, D. 'Strong Sustainability Weak Sustainability, Intergenerational Equity and International Law: Using the Earth Charter to Redirect the Environmental Ethics Debate' 28. *South African Yearbook of International Law*, p. 10, 2003.

¹⁴ HOLDREN, J. P.; DAILY, G. C.; EHRLICH, P. R. The Meaning of Sustainability: Biogeophysical Aspects. In: MUNASINGHE, M. SHEARER, W. (ed.). *Defining and Measuring Sustainability: Biogeophysical Aspects*. [S. l.: s. n.], 1995. p. 11.

¹⁵ Two major developments have taken place in the field of sustainable development. The adoption of the sustainable development Goals on 24 October 2015 on the occasion of the 70th anniversary of the United Nations, where the SDGs came to replace the Millennium Development Goals (MDGs), even though they are quite different in at least three respects; and the adoption of the Paris Agreement after 17 years of inaction following the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change and the 1997 Kyoto Protocol.

¹⁶ GOLUSIN, M. Dodic S.; POPOV S. *Sustainable Energy Management*. [S. l.]: Elsevier, 2013. p. 13.

¹⁷ The World Commission on Environment and Development "the Brundtland Commission" defined sustainable development as 'development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs', The Johannesburg Plan of Implementation refers to "the three components of sustainable development: economic development, social development and environmental protection as interdependent and mutually reinforcing pillars." In addition to these three pillars, institutional aspects should also be considered. The CSD-3 Decision refers to the economic, social, institutional and environmental elements of sustainable development. REPORT of World Summit on Sustainable Development in Johannesburg, South Africa 2 to 4 September 2002 (Johannesburg Plan of Implementation). Available at: <http://www.joburg.org.za/pdfs/johannesburgdeclaration.pdf>.

¹⁸ SCHRIJVER, N. The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception. *Meaning and Status*, Hague Academy of International Law, p. 28, 2008.

¹⁹ UNITED NATIONS. *Paris Agreement FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1*. 12 Dec. 2015. Article 2 (1).

development, and respect for human rights. It recommends parties when taking actions to address climate change ensure respect for the recognition of their human rights obligations, including the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities, and people in vulnerable situations.²⁰ Likewise, the Biodiversity Convention recognises the role and importance of terrestrial and marine ecosystems and requires sustainable use of these genetic resources.²¹ The principle of sustainable development has widely emerged in various international environmental legal instruments.

3.1 Principles of international law related to sustainable development

There are several legal principles and treaties central to the discussion of the principle of sustainable development at the international level. On its part, the Committee on Legal Aspects of Sustainable Development of the International Law Association (ILA) analyses the principle of sustainable use of natural resources as an important element of the evolving international law of sustainable development because of its firm status in treaty laws and its frequent application in decisions of international courts and tribunals.²² It analyses how international law can support the sustainable use and stewardship of natural resources, while also contributing to an adequate living standard and the realisation of human rights for all. Particularly, in the context of sustainable development, effective governance of natural resources, including water, forests, biodiversity, landscapes, minerals, and energy (particularly from renewable sources), is crucial, as is the relationship between armed conflict and natural resource management. Subsequently, the Committee adopted a set of ‘Principles of International Law Related to Sustainable Development.’²³ They include the principle of inter and intra-generational equity and the eradication of poverty; the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities; the precautionary approach to human health, natural resources, and ecosystems; public participation; transparency and the principle of integration and interrelationship of human rights and social, economic and environmental objectives or the principle of sustainable development holding that States must take into account the environmental and social (including human rights) aspects of economic plans and projects.²⁴ Segger noted that there are seven principles of international law on sustainable development that have been discerned over a decade and are increasingly reflected in the decisions of international courts and tribunals on sustainable development.²⁵ However, sustainable development principles are non-exhaustive and are increasingly recognised by States and other actors in international law.²⁶

²⁰ UNITED NATIONS. *Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1*. 12 Dec. 2015. Articles 2, 5.

²¹ The commitment to sustainable development permeates the Paris Agreement and its Adoption Decision. The Decision welcome UNGA Resolution A/RES/70/1 on the global Sustainable Development Goals (SDG), particularly Goal 7 and 13. The Adoption Decision recognizes that when taking action on climate change, States must respect, promote and consider their human rights obligations; the right to development; the rights of indigenous peoples, children and others in vulnerable situations; gender equality and empowerment; and inter-generational equity.

²² Preamble and Article 3(4) of the 1992 United Nation Framework Convention on Climate Change and the Preamble and articles 1,8,11, 12, 16 17 & 18 of the Biodiversity Convention.

²³ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. “*Sustainable Natural Resource Management for Development*”. [S. l.: s. n.], 2016. Final Draft First Report of the Committee on the Role of International Law in Sustainable Natural Resource Management for Development. Available at: <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1044>. Access on: 8 Aug. 2016.

²⁴ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. “*New Delhi Declaration on Principles of International Law Related to Sustainable Development*”. [S. l.: s. n.], 2002. Available at: <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1044>. Access on: 8 Aug. 2016.

²⁵ CORDONIER, Segger M. C. *International Law on Sustainable Development: Amstrong D Handbook on International Law* Routledge. [S. l.: s. n.], 2008. p. 257.

²⁶ CORDONIER, Segger M. C.; WEERAMANTRY, C. G. (ed.) *Sustainable Development in International Courts and Tribunals*. [S. l.]: Routledge, 2016. p. 258.

3.2 Principles of Sustainable Development Relevant to Climate Change

Although all these principles are central to the discussion on climate change, this discourse only provides an analysis of some of them to support the views on how they may influence climate change responsibilities.

3.2.1 Principle of Sustainable Use of Natural Resources

The principle of sustainable use of natural resources plays a vital role in the adaptation of climate change through sustainable management of forests as a key natural resource and carbon sink.²⁷ Parties are required to mitigate atmospheric and carbon resources in a sustainable manner and are encouraged to adopt *inter alia* ‘positive incentives for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation, take action for the conservation, and sustainable management of forests and alternative policy approaches, such as joint mitigation and adaptation approaches for the integral and sustainable management of forests. A clear picture of what sustainable use of natural resources means is found in Article 1(h) of the 1968 African Nature Convention, which provides that the utilisation of all natural resources ‘must aim at satisfying the needs of man according to the carrying capacity of the environment’.²⁸ In this regard, ‘sustainable’ is closely related to the aim of conservation measures and programmes as required under the principle of sustainable development. Thus, the term conservation itself is an element of sustainable development.²⁹ Other recurring legal elements of the principle of sustainable use of natural resources include the commitment to preserve natural resources for the benefit of future generations; the use of appropriate, sustainable, prudent, or rational standards, for the exploitation of natural resources; the equitable use of natural resources between states and between generations, and the need for environmental consideration to be integrated into economic and other development plans, projects and programmes.³⁰ The principle of sustainable development has a long history in international law³¹ and its introduction by the Brundtland Commission in 1987,³² followed by its adoption by the UN Conference on Environment and Development in 1992 marked its introduction in international legal instruments as an international legal principle.³³

Sustainable development and its governing norm of sustainability have emerged in various international and regional legal instruments. Particularly, during the environment versus development debate in the 1980s the concept of sustainability became an important principle applicable to many environmental instruments.³⁴ This continued until the 1990s when sustainability ceased to be viewed only as a precondition for environmental protection but also as an important component of any economic activity.³⁵ Since then

²⁷ SCHRIJVER, N. The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception. *Meaning and Status*, Hague Academy of International Law, p. 329, 2008.

²⁸ Article 5 of the Paris Agreement and Paragraph 55 of the Adoption Decision (n above).

²⁹ Article 1(h) of the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (Revised in 2003). Available at: www.au.int.

³⁰ LEGAL Experts Group of World Commission on Environmental and Development (1986) WCED Legal Principles, para. (i).

³¹ PHILIPPE, Sands; PEEL, J.; FABRA, A.; MACKENZIE, R. *Principles of International Environmental Law*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 28.

³² International Fisheries Law for instance used the term “maximum sustainable yield” in order to require parties to maximize fish catch over the long term and hence economic turn. The Convention also includes an obligation for coastal States to preserve a good and environmentally responsible management of their marine areas, including the Exclusive Economic Zone (Part V of the UN Convention on the law of the Sea). The first main international political document in which the concept “sustainable” appeared was the World Charter for Nature, adopted by the General Assembly of the United Nations in 1982, where the concept “sustainable” means sustainable use of natural resources; see also SIMMA, B.; MOSLER, H.; PAULUS, A. L. (ed.) *The Charter of the United Nations: A Commentary*. [S. l.: s. n.], 2002. p. 551.

³³ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT. *Report “Our Common Future”*: Brundtland Report. [S. l.]: Oxford University Press, 1987

³⁴ NEW DELH. Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development. *International Law Association*, 2002. Available at: <http://cisdl.org/tribunals/pdf/NewDelhiDeclaration.pdf>. Access on: 12 Feb. 2015.

³⁵ WILLIAM, M. Lafferty; MEADOWCROFT, J. Introduction. In: WILLIAM, M. Lafferty; MEADOWCROFT, J. (ed.) *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. [S. l.]: Town & Publisher, 2000. p. 34.

sustainability became a parameter of evaluation in all areas of life and activities and was given a new dimension as an obligation to manage all natural resources with an ethic of conservation to maintain the optimal functioning and productivity of our common environment.³⁶

3.2.2 The Principle of Equity and the Eradication of Poverty

The idea that present generations should hold natural resources in trust for future generations is a very well-established principle of international law underlining the principle of intra and intergenerational equity.³⁷ These concepts arise frequently in the Paris Agreement and were announced before the conclusion of the treaty. The Preamble of the Paris Agreement and its adoption decision repeatedly makes references to the principle of equity and intergenerational equity, which must guide parties to achieve the objective of the Convention.³⁸ It notes that Parties should protect the climate based on equity for the benefit of the present and future generations. In this context, the sustainable development approach requires the adoption of appropriate, genuine, or rational standards governing the proportion of exploitation of specific natural resources. Efforts to eradicate poverty are also highlighted in the Preamble of the Agreement in paragraphs 8 and 9, in the statement of the general objective of the Agreement in Article 2 as well as in the cooperation to implement the NDCs in Article 6.

3.2.3 The Precautionary approach to human health, natural resources, and ecosystems

This principle is announced in the preamble of the Paris Agreement, paragraph 4 and article 4(1) on the urgent ‘threat’ of climate change, the need to strengthen the global response to the ‘threat’ of climate change, and to significantly reduce the risks of climate change. The Paris Agreement and the UNFCCC itself are founded on the precautionary principle. To stabilize GHG concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system and allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened, and to enable economic development to proceed sustainably, mitigation and adaptation actions must be taken, even not in the event of scientific uncertainty, to identify the exact contours of the challenges.

As asserted in several places in the Paris Agreement, including Articles 7 (1) and 7 (7c) on adaptation and Article 14(1) on the global stocktake, with specific reference to the work of the IPCC, actions on climate change should be guided by the best available scientific knowledge. However, because scientific knowledge may evolve and render knowledge uncertain, precautionary approaches need to be adapted to new realities. In this context, the precautionary principle precludes parties from relying on scientific evidence only to predict absolutely when, why, and how to conserve biological diversity.³⁹ In the absence of reliable evidence, parties are required to consider any information available to them for the identification, conservation, and prevention of climate change impacts.

Moreover, where reasonable evidence exists, parties are required to take immediate and appropriate action, including promoting and encouraging an understanding of the importance of biological diversity and the protection of the ecosystem. Article 12 of the Paris Agreement is more explicit on how parties should take appropriate measures. It provides for the need to develop research and training. It urges parties to ‘establish and maintain programmes for scientific and technical education and training, to promote and encourage research which contributes to the conservation and sustainable use of biological diversity, and

³⁶ GOLUSIN, M. Dodic S.; POPOV, S. *Sustainable Energy Management*. [S. l.]: Elsevier, 2013. p. 45.

³⁷ S’TRYDOM, Hennie; KING, N. D. (ed.) *Environmental Management in South Africa*. 2nd ed. [S. l.]: Juta Law, 2009. p. 45.

³⁸ BROWN, Weiss E. “Our Rights and Obligations to Future Generations for Environment?”. *American Journal of International Law/ AJIL*, v. 84, n. 1, p. 198-207, 1990.

³⁹ Preamble of the Paris Agreement.

to cooperate in developing methods for conservation and sustainable use of biological resources'. Unlike many other principles, the precautionary principle has been incorporated into many regional policies to ensure the environmental sustainability of project development. For instance, the European Union Directive urges the European Commission to report on the requirements for a sustainability scheme. It requires 'that reports and any proposals contained therein shall be based on the best available scientific evidence, considering new developments in innovative processes'.⁴⁰

3.2.4 The Principle of Integration of Environmental, Human Rights, and Social Considerations into Economic Programmes

The principle of integration of environmental, social, and human rights considerations into economic programmes is very important, particularly when considering the far-reaching nature of climate change's impacts on environmental, social, and economic sectors, as well as the need for a timely and effective response to prevent detrimental impacts. Article 7 (9 e), which also highlights the resilience of socioeconomic and ecological systems, underlines the need for adaptation measures to integrate all three objectives, namely environmental, economic, and social. Parties must ensure that climate change actions are economically viable and that respect for human rights is guaranteed.⁴¹ The principle of integration is also a safeguard to food security, promotion and protection of human rights, gender equality, and indigenous rights. This was also affirmed by the International Law Association Washington Resolution on Climate Change in 2014, which attested that states have an obligation of due diligence when developing social and economic plans to mitigate climate change impacts that may result in significant emissions of greenhouse gases.⁴² Accordingly, it is suggested that states must take into account the 'economic development and available resources, scientific knowledge, the risks involved in an action, and the vulnerability of affected states.

3.3 Legal Status and Uncertainty around Principles of Sustainable Development at the International Level

There are increasingly intense debates around the legal aspects of climate change. Particularly, the concern is whether climate change is international law, human rights law, national environmental law, and, to a lesser extent, tort law issues.⁴³ Although much of the attention has been on legal issues regarding climate change, several other questions arise. One is what are the respective legal obligations of States and other stakeholders to reduce their GHG emissions. The other core question is that of the legal sources of such obligations as well as their legal status under international law, which may generate obligations for which the violation may incur the state's international responsibility arising from the breach of an international obligation and call for the duty to make reparation. The latter is based on the fact that many of the principles central to the discussion of sustainable development, in some cases, are not yet and may not be recognized as binding rules of customary international law or general principles of international law for which the violation may incur international responsibility of the state. This is not to say that the use of the principle of sustainable development is meaningless. Rather, they will be much more effective if substantive obligations are sufficiently clear. For example, the precautionary principle is not accepted by all as a customary international law principle.⁴⁴ The EU considers that the principle is already a customary rule of international law

⁴⁰ Article 2 of the CBD

⁴¹ Article 17 (9) of the 2009 EU-RED.

⁴² Paragraph 7 of the Preamble of the Adoption Decision and paragraph 11 of the Paris Agreement Preamble.

⁴³ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *Resolution 2/2014 Declaration of Legal Principles Relating to Climate Change Committee On Legal Principles Relating To Climate Change*. Washington D.C.: International Law Association, 2014. Available at: <http://www.ila-hq.org/En/Committees/Index.Cfm/Cid/1029>. Access on: 22 June 2017.

⁴⁴ Oslo Principles on global climate change obligations.

or at least a general principle of law,⁴⁵ and such assumptions are supported by EU institutions,⁴⁶ including the European Court of Human Rights, where several judges in a dissenting opinion criticised the majority decision because it ‘ignored the whole trend of international institutions and public international law towards protecting persons and heritage, as evident in ... the development of the precautionary principle’.⁴⁷ The US by contrast is still more restrained in its approach, arguing that the principle is not yet established in customary international law.⁴⁸ Interestingly, the Arbitration Tribunal on the Iron Rhine Railway case between Belgium and the Netherlands gave a clear meaning of the precautionary principle. The tribunal concluded that in cases where economic development causes serious damage to the environment, there is an obligation to stop, prevent, or at least minimise such damage. The tribunal further recognises that such an obligation to adopt precautionary measures has become a general principle of international law.⁴⁹

Likewise, despite the wide use of the sustainable development principle, its meaning and definition in all cases remain unclear.⁵⁰ Particularly, it is difficult to strike a balance between environmental, social, and economic objectives within the parameters of any activity. Prioritising one aspect of sustainable development over another one has not been an option. It is like asking, ‘which is more important to human life: air, water, or food?’⁵¹ While efforts to legitimate sustainable development in international and national legal instruments persist, its practice has not yet become a fundamental tool for public and private decision-makers. Consequently, sustainability is understood differently. Thus, the challenge is to enforce them when the legal obligations of the player are up in the clouds.

3.3.1 Understanding the legal evolution of a norm under international law

Understanding the concern about the legal evolution of an international norm and how certain norms achieve the status of *jus cogens*,⁵² doctrinal views assume that certain norms affect the interests of the world community as a whole and threaten the peace and security of humankind, shocking the conscience of humanity are part of *jus cogens* norms. Debates on the legal evolution of an international norm continue to devolve scholars as they are based on philosophical and methodological views that look at the sources, the content, the evidentiary elements, and the value-oriented goals of international norms. This means that an international norm, which has or creates a positive capacity or is universally accepted and aimed at the preservation of fundamental human rights, can be considered as arising at the level of a *jus cogens* norm. Such views lack a scholarly accepted agreement as several factors have drawn legal attention. They include the lack of methods by which to ascertain the existence of a peremptory norm or to assess its significance and to determine its elements as well as a norm priority over other competing or conflicting norms or principles

⁴⁵ SCHRIJVER, N. The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception. *Meaning and Status*, Hague Academy of International Law, p. 329, 2008. at 65.

⁴⁶ WIRTH, D. A. ‘European Communities Restrictions on Imports of Beef Treated with Hormones’. *American Journal of international Law*, v. 92, p. 755-759, 1998. p. 755-759.

⁴⁷ The European Court of Human Rights rejected the applicant’s (Balmer- Schafroth) claim that Switzerland failed to provide an administrative review of the decision extending the operation of a nuclear facility and that such failure violated article 6 of the EU Convention on Human Rights. The court ruled that the applicant failed to “establish a link between the operating conditions of the power station. . . , in the absence of such findings, the effects on the population of the measures which the Federal Council could have ordered to be taken in the case therefore remained hypothetical [...]” Case concerning the administrative review of the decision to extend the operation of nuclear facility (*Balmer – Schafroth v. Switzerland*) 1987 ECHR Reports IV Paragraph 40.

⁴⁸ Desisting opinions of Judge Pettiti supported by Judge Golcukul, Walsh, Russo, Valticos, Lopes Rocha and Jambrek.

⁴⁹ The principle does not constitute an international tort for which there is universal consensus in the international community as to its binding status and content. Case concerning the status of the precautionary principle (*Beanal v. Freeport- McMoran*) 1977 US District Court for Eastern District of Louisiana at 362 -969.

⁵⁰ Case concerning the arbitration on the Iron Rhine railway (the Kingdom of the Netherlands v the Kingdom of Belgium) 2005 Arbitration Court Hague at Par 59-84 and 222.

⁵¹ SCHOLTZ, W. Legal Protection of the Environment. *International Law*, p. 513, 2016. p. 513.

⁵² BLACKBURN, W. R. *The Sustainability Handbook: The Complete Management Guide to Achieving Social, Economic and Environmental Responsibility*. [S. l.: s. n.], 2007. p. 48.

of international law.⁵³ A scholarly agreement must determine not only the principles of legal evolution of a legal norm or how a given norm may be ascertained at the level of *jus cogens* but also and perhaps determine the implication and consequences of its application.

Another interesting debate has been about whether *jus cogens* and customary international law sources are from the same source⁵⁴ or not, or whether they simply describe certain general principles. Such a debate is said to only add to the level of uncertainty because certain customary international norms, including those related to aggression, genocide, crimes against humanity, war crimes, piracy, slavery, slave-related practices, and torture are already part of *jus cogens* crimes and these raise no debate because sufficient legal basis exists to ascertain that they are indeed from the same source.⁵⁵ More prominent is that international *opinion Juris* recognizes these crimes as such. Thus, international recognition or pronouncement expresses such views.⁵⁶ This includes their acknowledgment of various international and regional court decisions as well as international treaties. These treaties have been ratified by many, if not all, states which justify their recognition as *jus cogens* norms. As far as the question of the legal status of the principles central to the discussion of sustainable development is concerned, their normative character has generated obligations and rights for state parties.⁵⁷ They are increasingly recognized as principles and made operational in binding international treaties, thus forming part of international law and policy in the field of sustainable development⁵⁸ and have widely emerged in various international and national legal instruments of an environmental, economic, and social character, including court decisions at international⁵⁹ and national levels and are accepted as a global objective.⁶⁰ Their normative character in international law has generated rights and obligations such as the obligation to act or not to act, for member states.⁶¹ Likewise, these principles play a significant role in the interpretation and application of international law and guide the development of laws and policies toward social, environmental, and economic objectives.⁶² Such assumptions imply that principles of sustainable development generate international legal obligations, for which states may be liable or engaged in their international responsibility for the breach of an international obligation. Thus, because of the international pronouncement supporting such views, principles of sustainable development set out a solid footing for the definition of legal obligations of States for climate change responsibilities and can serve a useful purpose in claiming reparation under international law.

⁵³ BASSIOUNI, M. C. 'Universal jurisdiction for international crimes: Historical perspectives and contemporary practice'. *Va. J. Int'l L.*, v. 42, p. 81-83, 2001.

⁵⁴ B., Ian. *Principles of public international law*. 3rd. ed. [S. L.: s. n.], 1979. p. 512-515. At the same time, inquiry into the relationship between peremptory norms and the sources and functions of international law have been virtually non-existent. This is indeed surprising, given the recent substantial interest in these areas as part of a larger "theoretical explosion" in international legal studies.

⁵⁵ D'AMATO, A. *The concept of custom in international law*. [S. L.: s. n.], 1971. p. 132.

⁵⁶ BASSIOUNI, M. C. 'Universal jurisdiction for international crimes: Historical perspectives and contemporary practice'. *Va. J. Int'l L.*, v. 42, p. 801-809, 2001.

⁵⁷ ACKEHURST, M. 'Custom as a source of international law'. 1 Brit. Y.B. Int'l. L. 1974. p. 1.

⁵⁸ Case Concerning Military and Paramilitary Activities (Nicaragua v. United Nation) 1986 ICJ Rep 14 par 99-101.

⁵⁹ International Law Association Final Draft Report (ILA) (n 27) p. 39.

⁶⁰ Case concerning Gabčíkovo – Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) 1997 ICJ Reports 78 at par 140; See also SANDS, P. "International Courts and the Application of the Concept of 'Sustainable Development'" Yearbook of UN Law, 1999. p. 389.

⁶¹ Declaration on Establishment of the Arctic Council, 35 ILM 1382 (1996); Yaoundé Declaration on the Conservation and Sustainable Management of Forests, 38 ILM 783 (1999); Agreement on Co-operation for the Sustainable Development of Mekong River Basin, 34 ILM 864 (1995); and Revised Protocol on Shared Watercourses in the Southern African Development Community, 40 ILM (2001).

⁶² CORDONIER, Segger M. C. Khalfan. *A Sustainable Development Law: Principles, Practices & Prospects*. [S. L.]: Routledge, 2004. p. 368.

4 Sustainable development and climate responsibilities

Every internationally wrongful act of a state entails the international responsibility of that state. This principle is a long-standing general rule of state responsibility for an internationally wrongful act, which has become part of the customary international law since its expression in the 1907 Hague Convention (IV) and Additional Protocol I to the Geneva Convention.⁶³ This principle applies whether the wrongful act is attributable under international law and whether the wrongful act constitutes a breach of an international obligation of the state.⁶⁴ The two elements of an internationally wrongful act emanate from different sources, namely customary international law⁶⁵ and conventional international law, and are not cumulative. More prominently, the principle is governed by international law and not by national law.⁶⁶ This means, an act may be lawful under national law but not as such under international law. “There is a breach of an international obligation by a state when an act of that state is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of its origin or character.”⁶⁷ More interesting in the discussion above is that international law on state responsibility for an internationally wrongful act makes it a serious or grave violation when there is a breach of a peremptory norm of general international law. Consequently, an internationally wrongful act of a state entails full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act.⁶⁸ While the injury may include any damages, whether material or moral, reparation may take various forms, including restitution, compensation, and satisfaction, either singly or in combination. As discussed above, state responsibilities arising from the legal obligation under principles of sustainable development constitute a normative framework for the conceptualisation and operationalisation of the state’s climate change responsibilities under the Paris Agreement.

5 Conclusion

Unlike the Kyoto Protocol, it may appear that state parties to the climate change agreement have no quantifiable commitments, or nationally determined contributions (NDCs) are not binding upon the state as they are based on principles of sustainable development, this paper argues that such a conception is wrinkled because of the firm acceptance and the normative character of principles of sustainable development under international law. While recognising the lack of recognition of some of these principles or the fact that many are not yet and, in some cases, may not be recognized as binding rules of customary international law. This paper argues that their normative character generates rights and obligations that are enshrined in binding international treaties forming part of international law and policy in the field of sustainable development. Thus, in the absence of clear binding commitments, states have legal obligations to curb the environmental as well as socio-economic impacts of climate change. Such obligations arise from the normative character as well as the introduction of sustainable development principles in binding instruments, including human rights instruments. If such an interpretation is accepted by all, it may contribute to the creation of

⁶³ When it comes to customary norms and treaties law related to sustainable development, International law, especially the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (art. 30), help to resolve overlaps. See PHILIPPE, Sands. *International Law and Sustainable Development*. In: REVEZ, R.; SANDS, P.; STEWART, R. *The Economy and Sustainable Development* Environmental Law. [S. l.: s. n.], 2000. p. 101.

⁶⁴ Articles 3 and 91 of the Hague convention and Additional Protocol I to the Geneva Conventions.

⁶⁵ Article 1 of the Draft Articles.

⁶⁶ See Rules 149. A state is responsible for violations of international humanitarian law attributable to it, including violations committed by its organs, including its armed forces; b) violations committed by persons or entities it empowered to exercise elements of governmental authority; c) violations committed by persons or groups acting in fact on its instructions or under its direction or control; and d) violations committed by private persons or groups which it acknowledges and adopts as its own conduct.

⁶⁷ Article 3 of the Draft Articles.

⁶⁸ Article 12 of the draft articles.

an internationally agreed foundation on which this discourse is grounded. Alternatively, it is suggested that whenever doubts arise about the legal status of these principles, each be examined and determined separately as to whether it comprises one or more of the elements to qualify as an international norm for which the violation may incur state international responsibilities. Likewise, a doctrinal determination is always preferable in determining how and when, in the historical legal evolution of a given norm, it can be said to achieve the status of international norms.

Funding: This research received no external funding.

Acknowledgement: I am grateful to the University of Venda and the strength of the Lord God Almighty.

Conflict of interest: The author declares no conflict of interest.

References

- ACKEHURST, M. 'Custom as a source of international law'. 1 Brit. Y.B. Int'l. L. 1974.
- B., Ian. *Principles of public international law*. 3rd ed. 1979.
- BASSIOUNI, M. C. 'Universal jurisdiction for international crimes: Historical perspectives and contemporary practice'. *Va. J. Int'l L.*, v. 42, p. 81-83, 2001.
- BLACKBURN, W. R. *The Sustainability Handbook: The Complete Management Guide to Achieving Social, Economic and Environmental Responsibility*. 2007.
- BROWN, Weiss E. "Our Rights and Obligations to Future Generations for Environment". *American Journal of International Law/AJIL*, v. 84, n. 1, p. 198-207, 1990.
- Case concerning Gabčíkovo –Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) 1997 ICJ Reports 78 at par 140; See also Sands P "International Courts and the Application of the Concept of "Sustainable Development"" v. 3 Yearbook of UN Law (1999) at 389.
- Case Concerning Military and Paramilitary Activities (Nicaragua v. United Nation) 1986 ICJ Rep14 par 99-101.
- Case concerning the administrative review of the decision to extend the operation of nuclear facility (Balmer – Schafroth v. Switzerland) 1987 ECHR Reports IV Paragraph 40.
- Case concerning the arbitration on the Iron Rhine railway (the Kingdom of the Netherlands v the Kingdom of Belgium) 2005 Arbitration Court Hague at Par 59-84 and 222.
- Case concerning the status of the precautionary principle (Beanal v. Freeport- McMoran) 1977 US District Court for Eastern District of Louisiana at 362 -969.
- CORDONIER, Segger M. C. *International Law on Sustainable Development: Amstrong D Handbook on International Law*. [S. l.]: Routledge, 2008.
- CORDONIER, Segger M. C. Khalfan. *A Sustainable Development Law: Principles, Practices & Prospects*. [S. l.]: Routledge, 2004.
- CORDONIER, Segger M. C.; WEERAMANTRY, C. G. (ed.) *Sustainable Development in International Courts and Tribunals*. [S. l.]: Routledge 2016.
- D'AMATO, A. *The concept of custom in international law*. [S. l.: s. n.], 1971.
- DIETZ, S.; NEUMAYER, E. 'Weak and Strong Sustainability in the SEEA: Concepts and Measurement'. *Ecological Economics*, v. 61, n. 4, p. 617-626, 2007.

GASPARATOS, A.; STROMBERG, P. Biofuels in Developing Countries: A Synthesis. In: GASPARATOS, A.; STROMBERG, P. (ed.). *Socioeconomic and Environmental Impacts of Biofuels: Evidence from Developing Nations*. [S. l.: s. n.], 2012. p. 316.

GOLUSIN, M. Dodic S.; POPOV S. *Sustainable Energy Management*. [S. l.]: Elsevier 2013.

HANDL, G. 'The Principle of Equitable Use as Applied to Internationally Shared Natural Resources: Its Role in Resolving Potential International Disputes Over Transfrontier Pollution'. *Belgium Review of International Law*, v. 14, n. 40, p. 40-64, 1978.

HEAL, G. M. *Valuing the Future: Economic Theory and Sustainability*. [S. l.: s. n.], 2000.

HEAL, G. Markets and Sustainability. In: REVESZ, L. R; SANDS, P; STEWARD, B. R. (ed.) *Environmental Law, the Economy, and Sustainable Development*. [S. l.: s. n.], 2000. p. 410.

HILL, J. Nelson; TILMAN, D.; POLASKY, S.; TIFFANY, D. 'Environmental, Economic, and Energetic Cost and Benefits of Biodiesel and Ethanol Biofuels'. *National Academy of Science of the United Nations of America*, v. 103, n. 30, p. 11206- 11210, 2006.

HOLDREN, J. P.; DAILY, G. C.; EHRLICH, P. R. The Meaning of Sustainability: Biogeophysical Aspects. In: MUNASINGHE, M. SHEARER, W. (ed.). *Defining and Measuring Sustainability: Biogeophysical Aspects*. [S. l.: s. n.], 1995. p. 11.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. "New Delhi Declaration on Principles of International Law Related to Sustainable Development". [S. l.: s. n.], 2002. Available at: <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1044>. Access on: 8 Aug. 2016.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. "Sustainable Natural Resource Management for Development". 2016. Final Draft First Report of the Committee on the Role of International Law in Sustainable Natural Resource Management for Development. Available at: <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1044>. Access on: 8 Aug. 2016.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. *Resolution 2/2014 Declaration of Legal Principles Relating to Climate Change Committee On Legal Principles Relating To Climate Change*. Washington D.C.: International Law Association, 2014. Available at: <http://Www.Ila-Hq.Org/En/Committees/Index.Cfm/Cid/1029>. Access on: 22 June 2017.

KYOTO Protocol to the Convention on Climate Change, Climate Change Secretariat, and the United Nations Environmental Programme Information Unit. UNEP/IUC/99/10.

LEGAL Experts Group of World Commission on Environmental and Development. WCED Legal Principles, para. (i). 1986.

MORRISSEY, J.; IYER-RANIGA, U.; MCLAUGHLIN, P.; MILLS, A. 'A Strategic Project Appraisal Framework for Ecologically Sustainable Urban Infrastructure' *Environmental Impact Assessment Review*, v. 33, n. 1, p. 55-65, 2012.

PHILIPPE, Sands. International Law and Sustainable Development. In: REVEZ, R.; SANDS, P; STEWART, R. *The Economy and Sustainable Development Environmental Law*. [S. l.: s. n.], 2000. p. 101.

PHILIPPE, Sands; PEEL, J.; FABRA, A.; MACKENZIE, R. *Principles of International Environmental Law*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

REPORT of World Summit on Sustainable Development in Johannesburg, South Africa 2 to 4 September 2002 (Johannesburg Plan of Implementation). Available at: <http://www.joburg.org.za/pdfs/johannesburg-declaration.pdf>.

REVISED Protocol on Shared Watercourses in the Southern African Development Community, 40 ILM (2001).

RUPPEL, C. O International Trade and Sustainable Development. *International Law*, p. 439, 2016.

SALLES, Cavedon F. de.; STAVENZIOLA, Vieira R. Brazilian 'Socioambientalismo' and Environmental Justice. In: BENEDICKSON, J.; BOER, B.; HERMAN, Benjamin A.; MORROW, K. (ed.). *Environmental Law and Sustainability after Rio*. [S. l.: s. n.], 2011. p. 66.

SCHOLTZ, W. Legal Protection of the Environment. *International Law*, p. 513, 2016.

SCHRIJVER, N. J. After Us, The deluge? The Position of Future Generations of Humankind in International Environmental Law. In: MOHAMED, Salish M. A. (ed.). *Climate Change and Sustainable Development: New Challenges for Poverty Reduction*. [S. l.: s. n.], 2009. p. 71.

SCHRIJVER, N. The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception. *Meaning and Status*, Hague Academy of International Law, p. 329, 2008.

SIMMA, B.; MOSLER, H.; PAULUS, A. L. (ed.) *The Charter of the United Nations: A Commentary*. [S. l.: s. n.], 2002.

STRYDOM, Hennie; KING, N. D. (ed.) *Environmental Management in South Africa*. 2nd ed. [S. l.]: Juta Law, 2009.

TLADI, D. 'Strong Sustainability Weak Sustainability, Intergenerational Equity and International Law: Using the Earth Charter to Redirect the Environmental Ethics Debate' 28. *South African Yearbook of International Law*, p. 200, 2003.

UNGA Resolution A/RES/70/1 on the global Sustainable Development Goals (SDG), particularly Goals 7 and 13.

UNITED NATIONS. *Report of the World Commission on Environment and Development*. Available at: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> Access on: 18 Sept. 2014.

UNITED NATIONS. United Nations Framework Convention on Climate Change Preamble and Article 3(4) of the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit). Rio de Janeiro, 1992. Available at: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>. Access on: 18 Sept. 2014.

UNITED NATIONS. *United Nations Paris Agreement FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1*. 12 Dec. 2015.

WILLIAM, M. Lafferty; MEADOWCROFT, J. Introduction. In: WILLIAM, M. Lafferty; MEADOWCROFT, J. (ed.) *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. [S. l.]: Town & Publisher, 2000. p. 58.

WIRTH, D. A. 'European Communities Restrictions on Imports of Beef Treated with Hormones'. *American Journal of international Law*, v. 92, p. 755-759, 1998.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT. *Report "Our Common Future"*: Brundtland Report. [S. l.]: Oxford University Press, 1987.

Yaoundé Declaration on the Conservation and Sustainable Management of Forests, 38 ILM 783 (1999); Agreement on Co-operation for the Sustainable Development of Mekong River Basin, 34 ILM 864 (1995).

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária Brasileira) is displayed in a stylized, bold, white font against a dark red background.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white, multi-story building with a distinctive architectural style, including a large, curved, cantilevered section. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The sky is blue with scattered white clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Contribuição das áreas protegidas brasileiras para o cumprimento da Meta 11 do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020

Contribution of Brazilian protected areas to meet Target 11 of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020

Gabriela Barreto de Oliveira

Nicássia Feliciano Novôa

Geraldo Majela Moraes Salvio

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Contribuição das áreas protegidas brasileiras para o cumprimento da Meta 11 do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020*

Contribution of brazilian protected areas to meet Target 11 of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020

Gabriela Barreto de Oliveira**

Nicássia Feliciano Novôa***

Geraldo Majela Moraes Salvio****

Resumo

O objetivo deste estudo foi avaliar o desempenho do Brasil em relação ao cumprimento da Meta 11 de Aichi e Meta 11 Nacional, ao final do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020, como forma de compreender a contribuição das Áreas Protegidas (AP) brasileiras para a conservação da biodiversidade. Para isso, realizou-se uma revisão sistemática para compilação das evidências existentes nas diferentes fontes de informação sobre esse tema. Como resultados, o Brasil apresenta cobertura terrestre e marinha por AP superior ao estabelecido na Meta 11 de Aichi (17% e 10%, respectivamente). Entretanto, os demais elementos, como representação ecológica, proteção de áreas chave para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, gestão efetiva e equitativa, conectividade e integração das AP com paisagens mais amplas, ainda estão longe de serem alcançados. Dessa forma, o Brasil não conseguiu cumprir a Meta 11 em sua totalidade, assim como nenhum dos países signatários desse acordo. A falta de indicadores precisos, bem como de dados sistematizados e atualizados sobre as AP, sobretudo Áreas de Preservação Permanente, Reservas Legais e Terras Indígenas, foi um limitante da pesquisa e prejudicou a avaliação do real desempenho nacional. Este estudo faz-se importante, pois reúne informações difusas já existentes, a fim de se criar um arcabouço atualizado para a apresentação e análise do cenário brasileiro perante esse acordo, e para identificação dos avanços alcançados e dos desafios que, ainda, necessitam ser ou que já foram superados pelo país com relação às suas AP.

Palavras-chave: Convenção sobre Diversidade Biológica; Meta 11 de Aichi; Metas Nacionais de Biodiversidade 2011-2020.

Abstract

The purpose of this study was to assess Brazil's performance in meeting Aichi Target 11 and National Target 11, at the end of the Strategic Plan for

* Recebido em 15/04/2022

Aprovado em 22/08/2022

** Mestre em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável pela ESCAS/IPÊ, Especialista em Planejamento e Gestão de Áreas Naturais Protegidas pelo Instituto Federal do Sudeste de Minas – Campus Barbacena e Graduada em Ciências Biológicas pela UFJF. E-mail: gabrielabarreto.ufjf@gmail.com.

** Doutora em Administração e Professora de EBITT do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais - Campus Barbacena. E-mail: nicassia.novoa@ifsudestemg.edu.br.

*** Professor do Núcleo de Ciências Ambientais do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais - Campus Barbacena. Doutor em Ciências Florestais. Líder do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Gestão de Áreas Naturais Protegidas. E-mail: geraldo.majela@ifsudestemg.edu.br.

Biodiversity 2011-2020, as a way to understand the contribution of Brazilian Protected Areas (PA) in biodiversity conservation. For this, a systematic review was carried out that compiled existing evidence from different sources of information on this topic. As a result, it was found that Brazil has land and marine coverage by PA higher than that established in Aichi Target 11 (17% and 10%, respectively). However, other elements such as ecological representation, protection of Key Biodiversity Areas and ecosystem services, effective and equitable management, and PA connectivity and integration with broader landscapes, are still far from being fully achieved. As a result, Brazil has not been able to meet Target 11 in its entirety, as has none of the signatory countries of this agreement. The lack of precise indicators, as well as systematized and updated data on PAs, especially Permanent Preservation Areas, Legal Reserves and Indigenous Lands, was a limitation of the research and hindered the assessment of the real national performance. This study is important because it gathers diffused information that already exists, in order to create a robust and updated dataset to present and analyze the Brazilian scenario in view of this agreement, identifying the advances achieved and the challenges that still need to be overcome by the country in relation to their PA.

Keywords: Aichi Target 11; Convention on Biological Diversity; National Biodiversity Targets 2011-2020.

1 Introdução

O Brasil tem destaque mundial nos debates referentes à conservação da biodiversidade, tema presente cada vez mais em discussão na sociedade, devido às crescentes pressões humanas que vêm colocando em risco a sobrevivência dos seres vivos do planeta. Esse protagonismo brasileiro se deve por ser um dos países com a maior biodiversidade do mundo, apresentando importantes recursos e fontes de serviços ambientais essenciais para a manutenção do planeta, mas também por ter sido o primeiro país a assinar a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), primeiro instrumento a estabelecer objetivos ambientais globais de conservação. Desde então, o Brasil vem se comprometendo a cumprir com os acordos firmados durante as reuniões das Conferências das Partes (COP) da CDB.

Durante a COP 10, em 2010, instituiu-se o segundo Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020, em que o Brasil e os demais países se comprometeram a cumprir 20 metas até o fim de 2020 com o intuito de conter a perda da biodiversidade, sendo a Meta 11 uma das mais importantes para essa finalidade, pois estabelece a criação ou implementação efetiva de Áreas Protegidas (AP). Embora haja o comprometimento dos países com as metas internacionais, a CDB solicitou a elaboração de metas nacionais e regionais utilizando as Metas de Aichi como marco flexível, de forma que cada país pudesse adaptá-las de acordo com sua relevância para suas realidades.

Dessa forma, o Brasil criou, em 2013, no âmbito da Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020 em número de 20, em consonância com as globais. Tais metas foram elaboradas após reuniões entre representantes do setor privado, de diferentes níveis de governo, da academia, da sociedade civil organizada, de comunidades locais e povos indígenas. A Meta 11 nacional foi adaptada de forma em que se ampliou a proteção que as AP exerceriam sobre a Amazônia, porém se reforçou a importância de as AP serem geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

Desde o início da vigência do acordo, estudos sobre o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 vêm sendo elaborados, discutindo sobre a situação da conservação da biodiversidade brasileira e os principais desafios nacionais para a efetivação, em especial a Meta 11, de forma que contribuem para a análise e discussão dos resultados de seu desempenho ao final de seu prazo. Porém, estes estudos, ainda, não avaliaram, de uma forma abrangente, todos os aspectos que a envolvem, não sendo possível concluir sobre o cumprimento dessa Meta pelo Brasil.

Portanto, o objetivo deste estudo foi compilar informações de diferentes fontes a fim de avaliar o desempenho do Brasil com relação ao cumprimento da Meta 11, tanto no âmbito da CDB (Meta 11 de Aichi) quanto da CONABIO (Meta 11 Nacional), ao final de sua vigência, como forma de compreender a contribuição das Áreas Protegidas brasileiras no Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020.

2 Referencial teórico

2.1 Áreas protegidas

Define-se AP como “áreas de terra e/ou mar especialmente dedicadas à proteção e manutenção da diversidade biológica e de seus recursos naturais e culturais associados, manejadas por meio de instrumentos legais e outros meios efetivos”¹. Entretanto, sua definição modificou-se bastante ao longo da história da civilização humana. Originalmente, o estabelecimento de AP era motivado essencialmente para preservação de lugares sagrados e a manutenção de estoques de recursos naturais². Nesse período, ainda não se tinha o objetivo de definir espaços para conservação de paisagens naturais. Tal propósito surge, apenas, a partir do século XIX, em que o homem se deu conta de seu grande potencial transformador e resolveu proteger áreas de grande beleza cênica para as futuras gerações³.

Dessa forma, paisagens naturais consideradas intocadas seriam dignas de serem protegidas e, para que isso pudesse ocorrer, o homem nunca seria um morador, apenas um visitante⁴. Baseados no modelo estadunidense, surgiram os primeiros Parques Nacionais em diversos países, como o Parque Nacional do Itatiaia em 1937 no Brasil⁵.

Ao longo do século XX, as discussões sobre AP foram ganhando destaque entre os eventos mundiais. Importantes encontros, como os Congressos Mundiais de Parques Nacionais e assembleias gerais da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), tratavam de debater assuntos relacionados à criação de novas AP, que se tornaram o principal mecanismo de proteção da biodiversidade e de esperança no combate às crescentes taxas de extinção de espécies e perda de habitat⁶.

2.2 Marco das Áreas Protegidas – Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB)

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi o primeiro instrumento a estabelecer objetivos ambientais globais de conservação da biodiversidade em um acordo internacional⁷. O processo de criação da convenção iniciou-se em 1991 e a adoção pelos países se deu na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro em 1992⁸. Ao todo, 196 países assinaram

¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Glossário*. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs/glossario.html>. Acesso em: 28 ago. 2021.

² COELHO, B. H. D. S. Evolução histórica e tendências das Áreas Naturais Protegidas: de sítios sagrados aos mosaicos de Unidades de Conservação. *Diversidade e Gestão*, v. 2, n. 22, p. 106-121, 2018.

³ BENSUSAN, N. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

⁴ BENSUSAN, N. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

⁵ SALVIO, G. M. M. *Áreas naturais protegidas e indicadores socioeconômicos: o desafio da conservação da natureza*. Jundiaí: Paco Editora, 2017.

⁶ BENSUSAN, N. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.; COELHO, B. H. D. S. Evolução histórica e tendências das Áreas Naturais Protegidas: de sítios sagrados aos mosaicos de Unidades de Conservação. *Diversidade e Gestão*, v. 2, n. 22, p. 106-121, 2018.

⁷ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Biodiversidade brasileira: análise de situação e oportunidades*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo nº 2, de 03 de fevereiro de 1994*. Aprova o texto do Convenção sobre Diversi-

e 168 destes ratificaram o documento que estabeleceu princípios que orientam a proteção à diversidade biológica, sua conservação e uso sustentável, com o compromisso de repartição justa e equitativa de seus benefícios⁹.

O Brasil teve grande protagonismo nesse processo, não somente por deter entre 15% a 20% de toda a biodiversidade mundial, mas também por ter sido o primeiro país a assinar a CDB, e, posteriormente, ratificá-la pelo Decreto Legislativo n.º 2 em 1994¹⁰. Desde então, o Brasil vem se empenhando no cumprimento das orientações estabelecidas no texto da CDB, em destaque, àquele situado no artigo 8º de seu texto, que consagra o estabelecimento de um Sistema de AP como um mecanismo eficiente e tradicional para a conservação da biodiversidade nos diversos países signatários¹¹.

Nesse contexto, a ideia de se criar um Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) no Brasil, que já vinha sendo discutida desde o final da década de 80, é finalmente concretizada pela Lei n.º 9.985 em 2000¹². O SNUC define e regulariza as categorias de Unidades de Conservação (UC) e institui o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), cuja finalidade é organizar e disponibilizar um banco de dados com informações oficiais das UC¹³.

Com relação à CDB, a cada dois anos, os países signatários se reúnem a fim de tomar decisões acerca de protocolos e emendas à Convenção ou em seus anexos, nas reuniões chamadas Conferências das Partes (COP). Em cada COP podem ser estabelecidos protocolos, programas de trabalho ou ainda metas específicas a serem cumpridas pelos países signatários¹⁴.

2.3 Plano Estratégico para a Biodiversidade 2002-2010

Nesse contexto de implementação da CDB, durante a COP 6 em 2002, surgiu o primeiro Plano Estratégico para a Biodiversidade com metas durante o período de 2002-2010 com o propósito de atingir, até 2010, redução significativa nas taxas de perda de biodiversidade em níveis global, regional e nacional como contribuição para a diminuição da pobreza e benefício de toda a vida na Terra¹⁵. A partir desse plano estratégico, cada país pôde criar suas próprias estratégias, de acordo com suas necessidades e capacidades

dade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁹ CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *History of the Convention*. Disponível em: <https://www.cbd.int/history/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo nº 2, de 03 de fevereiro de 1994*. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 ago. 2021.; PRATES, A. P. L.; IRVING, M. D. A. Conservação da Biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

¹¹ PRATES, A. P. L.; IRVING, M. D. A. Conservação da Biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

¹² BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹³ BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 28 ago. 2021.; FRANCO, J. L. D. A.; SCHITTINI, G. D. M.; BRAZ, V. D. S. História da conservação da natureza e das áreas protegidas: panorama geral. *Historiae*, v. 6, n. 2, p. 233-270, 2015.; ROMA, J. C.; CORADIN, L. A governança da Convenção sobre Diversidade Biológica e sua implementação no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016. p. 253-286.

¹⁴ PRATES, A. P. L.; IRVING, M. D. A. Conservação da Biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

¹⁵ CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity*. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7200>. Acesso em: 28 ago. 2021.

a fim de contribuir em um esforço global coletivo para o cumprimento do plano¹⁶. O Brasil, por exemplo, definiu 51 Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010¹⁷, algumas das quais mais ambiciosas que aquelas da convenção.

Ao final do plano, as avaliações mostraram que o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2002-2010 não foi totalmente alcançado¹⁸. Dessa forma, as espécies ainda continuam ameaçadas de extinções ou até mais ameaçadas; as áreas naturais continuam a diminuir; e a pegada ecológica da humanidade excedendo a capacidade biológica da Terra¹⁹.

Com relação à avaliação do desempenho do Brasil, as metas foram parcialmente atingidas. Das 51 metas nacionais, pelo menos, 34 (67%) tiveram 25% ou menos de êxito²⁰. Outras quatro metas alcançaram 75% de cumprimento, que foram: conservação de pelo menos 30% do bioma Amazônia e 10% dos demais biomas; o aumento nos investimentos em estudos e pesquisas para o uso sustentável da biodiversidade; aumento no número de patentes geradas com base em componentes da biodiversidade e redução em 75% na taxa de desmatamento na Amazônia, e apenas duas metas foram 100% atingidas: a publicação de listas e catálogos das espécies brasileiras e de redução de 25% do número de focos de calor em todos os biomas²¹.

2.4 Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e Meta 11 de Aichi

Como forma de corrigir os desafios do primeiro Plano Estratégico para a Biodiversidade, estabeleceu-se o segundo Plano Estratégico para o período de 2011-2020 durante a COP 10 em 2010 e, novamente, o Brasil teve destaque participando ativamente de todo o processo, inclusive para a definição das metas, que são conhecidas como Metas de Aichi²². Ao todo, elaboraram-se 20 metas, organizadas em cinco objetivos de A a E, que são elementos chave para se conter a perda da biodiversidade no mundo²³.

O objetivo estratégico C é o grupo de Metas de Aichi que se propõe a melhorar a situação da biodiversidade protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética²⁴. Esse objetivo tem uma das mais importantes medidas para a conservação da biodiversidade: as AP; sendo a Meta 11 de Aichi aquela que visa expandir e implementar Sistemas de Áreas Protegidas²⁵. A Meta 11 de Aichi prevê que:

até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas, geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integrados em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.²⁶

¹⁶ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

¹⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Biodiversidade. *Resolução CONABIO n. 03, de 21 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/Resolucao%20N3%20CONABIO.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁸ WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Metas*. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/biodiversidade/dialogos_biodiversidade/metas/. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁹ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

²⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Quarto relatório nacional para a convenção sobre diversidade biológica*: Brasil. Brasília: MMA, 2011.

²¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Quarto relatório nacional para a convenção sobre diversidade biológica*: Brasil. Brasília: MMA, 2011.

²² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Subsídios para um Plano de Ação Governamental e diretrizes para o PPA 2016-19: conservação e uso sustentável da biodiversidade*. Brasília: MMA, 2015.

²³ CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Aichi Biodiversity Targets*. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

²⁴ CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Aichi Biodiversity Targets*. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

²⁵ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

²⁶ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Biodiversidade brasileira: análise de situação e oportunidades*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-

Os grandes desafios das Metas de Aichi, além do próprio cumprimento dos objetivos, constituem a verificação do alcance e a escolha de indicadores que possam auxiliar na avaliação concreta dos resultados²⁷. Além disso, a falta de dados sistematizados e atualizados é outra realidade que prejudica na avaliação da atual situação dos países²⁸. Dessa forma, o cumprimento das Metas de Aichi é grande desafio para os países, que necessitam adequá-las a suas realidades, analisando se são relevantes aos seus contextos, e escolher os melhores indicadores a fim de avaliar seus desempenhos²⁹.

2.5 Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020: Meta 11 Nacional

Considerando que o Plano Estratégico para o período de 2011-2020 solicita a elaboração de metas nacionais e regionais utilizando as Metas de Aichi como marco flexível, o Brasil criou, em 2013, na Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020 em número de 20, em consonância com o número de metas globais e de acordo com a realidade nacional³⁰.

As metas nacionais foram fruto de dois anos de reuniões com representantes do setor privado, de diferentes níveis de governo, da academia, da sociedade civil organizada, de comunidades locais e povos indígenas, que decidiram quais seriam as metas³¹.

A Meta 11 Nacional é um dos exemplos da adequação das Metas de Aichi à realidade nacional, conforme o texto a seguir:

Meta 11 Nacional: Até 2020, serão conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como Áreas de Preservação Permanente - APPs, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, principalmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.³²

Destaca-se que a Meta 11 Nacional equivale à Meta 11 de Aichi com relação aos elementos que devem ser atestados para o cumprimento das metas, com ressalva para a ampliação da proteção da Amazônia, em comparação aos 17% dos demais biomas, e por levar em conta, além das Unidades de Conservação, outras áreas que, também, contribuem para a proteção da natureza, embora de forma diferenciada, tais como as Áreas de Preservação Permanente (APP) e as Reservas Legais (RL) em propriedades privadas, e as Terras Indígenas (TI) que contenham vegetação nativa³³.

BRASIL; IPÊ, 2011.

²⁷ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

²⁸ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

²⁹ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

³⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Biodiversidade. *Resolução CONABIO n. 06, de 03 de setembro de 2013*. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/economia-dos-ecossistemas/resolucao_conabio_no_06_de_03_de_set_de_2013.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

³¹ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Biodiversidade brasileira: análise de situação e oportunidades*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.; UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.; ROMA, J. C.; CORADIN, L. A governança da Convenção sobre Diversidade Biológica e sua implementação no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016. p. 253-286.

³² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Biodiversidade. *Resolução CONABIO n. 06, de 03 de setembro de 2013*. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/economia-dos-ecossistemas/resolucao_conabio_no_06_de_03_de_set_de_2013.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021. p. 6.

³³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 5º relatório nacional para a Convenção Sobre Diversidade Biológica*. Brasília:

A inclusão nessa Meta dessas categorias de AP, além daquelas do SNUC, é importante, pois APP e RL correspondiam, até então, a mais que o dobro da área total protegida pelo SNUC³⁴, o que pode ser importante em biomas que são pouco cobertos por UC, enquanto as TI correspondem a uma porção significativa do território brasileiro, na Amazônia, porém pouco representativas nas demais regiões³⁵.

2.6 Meta 11 de Aichi e Meta 11 Nacional: os avanços e desafios brasileiros

Como forma de cumprir os acordos estabelecidos em relação às Metas de Aichi e das Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020, o Brasil vem desenvolvendo ferramentas e estratégias que contribuem para o atingimento das metas e superação dos desafios nacionais. Dentre elas, o documento Estratégia e Plano de Ações Nacionais para a Biodiversidade (EPANB)³⁶ define a visão brasileira para viabilizar a conservação e uso sustentável da biodiversidade em longo prazo e para conduzir o planejamento e a coordenação de ações para o alcance das Metas Nacionais de Biodiversidade.

Posteriormente, outros documentos foram lançados, como a atualização do EPANB no ano seguinte³⁷, que apresenta os amadurecimentos nas discussões sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade e um novo indicador para a Meta 11, sem mencionar os indicadores apresentados anteriormente no EPANB. Em seguida, lançaram-se as Fichas Técnicas dos Indicadores das Metas Nacionais de Biodiversidade³⁸, que seriam apresentadas no 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica e que, da mesma forma que a atualização do EPANB, foi uma nova atualização dos indicadores da Meta 11 Nacional.

Os desafios do Brasil, referentes à Meta 11, se baseiam, principalmente, no pressuposto de que apenas ter Áreas Protegidas não é garantia de que a biodiversidade presente nela esteja realmente sendo conservada. Dados sobre as AP brasileiras revelam que 42% das APP e 16,5% das RL encontram-se desmatadas³⁹, além de que é crescente a pressão da mineração em TI e UC da Amazônia, sendo uma atividade altamente impactante que coloca em risco as populações e a biodiversidade presentes nessas áreas⁴⁰.

Entre 2003 e 2009, o Brasil foi responsável pela criação de 74% de AP no planeta⁴¹. Porém, apesar desse esforço, a ampliação de UC mostrou certo descompasso entre os esforços de conservação nos diferentes biomas, o que pode comprometer a questão de representatividade prevista na Meta 11, tanto em relação às Metas de Aichi quanto nas Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020⁴².

Fatores como a eficácia da gestão também são decisivos para validar a efetividade de uma AP. Isso é constatado, por exemplo, no bioma Amazônico que, apesar de já apresentar até mais do que os 30% de sua

MMA, 2016.

³⁴ SPAROVEK, G. *et al. Considerações sobre o Código Florestal Brasileiro*. Kamloops, 2010. Disponível em: http://ecologia.ib.usp.br/lepac/codigo_florestal/Sparovek_etal_2010.pdf. Acesso em: 29 ago. 2021.

³⁵ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.; PRATES, A. P. L.; IRVING, M. D. A. Conservação da Biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

³⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade – EPANB: 2016-2020*. Brasília: MMA, 2017.

³⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Processo Brasileiro de Construção da Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB): caminhos e lições aprendidas*. Brasília: MMA, 2018.

³⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Fichas técnicas dos indicadores das Metas Nacionais de Biodiversidade*. Brasília: MMA, 2019.

³⁹ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

⁴⁰ VERÍSSIMO, A. *et al. Áreas protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios*. Belém; São Paulo: Imazon; ISA, 2011.

⁴¹ JENKINS, C. N.; JOPPA, L. Expansion of the global terrestrial protected area system. *Biological Conservation*, v. 142, n. 10, p. 2166-2174, 2009.

⁴² PRATES, A. P. L.; IRVING, M. D. A. Conservação da Biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

área conservados — conforme proposto na Meta 11 Nacional — apresenta problemas de gestão e falta de articulação entre esferas de governo que prejudicam a efetividade dessas áreas⁴³.

Resultados obtidos com base na auditoria nas Áreas Protegidas da América Latina, que teve como intuito analisar a política pública de conservação da biodiversidade, também corroboraram a situação descrita acima. Segundo a auditoria, realizada em 2014, o percentual do território nacional protegido por UC é de 17,2%. Entretanto, apesar de criadas, grande parte, ainda, não se tornou efetiva. No Brasil, das 453 UC avaliadas, apenas 15% apresentaram alto grau de implementação, dado que diversos fatores interferem em sua efetivação, como a falta de regularização fundiária, insuficiência de recursos humanos e financeiros, ausência de gestor e de atividades de fiscalização, monitoramento e pesquisa⁴⁴.

Esses dados revelaram as dificuldades que as UC brasileiras enfrentam para cumprir suas finalidades, assim como parte dos desafios nacionais para o cumprimento da Meta 11 tanto no âmbito da CONABIO como no âmbito da CDB.

3 Metodologia

Para atingir seu objetivo, o presente estudo foi desenvolvido por meio da revisão sistemática, que é uma forma de pesquisa que utiliza como fonte de dados a literatura sobre determinado tema⁴⁵ e é considerada a ferramenta mais confiável para resumir as evidências existentes⁴⁶.

A estrutura do método da revisão sistemática aplicada neste estudo foi adaptada, conforme etapas descritas a seguir⁴⁷: (i) definição da pergunta científica; (ii) identificação das bases de dados a serem consultadas; (iii) definição das palavras-chave e estratégias de busca; (iv) estabelecimento de critérios para a seleção da literatura com base na busca; (v) condução da busca nas bases de dados escolhidas e com base na(s) estratégia(s) definida(s); (vi) aplicação dos critérios para a seleção da literatura, justificando possíveis exclusões; (vii) análise crítica e avaliação de todos os estudos incluídos na revisão; (viii) preparação do resumo crítico, sintetizando as informações disponibilizadas pelos documentos que foram incluídos na revisão e; (ix) apresentação da conclusão, informando a evidência sobre determinado tema.

Com a estrutura definida, detalham-se as etapas apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Etapas da pesquisa

PASSOS	DESCRIÇÃO
Definição da Pergunta	Como foi o desempenho do Brasil em relação às Metas 11 de Aichi e Meta 11 Nacional ao final do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020?
A Base de Dados Pesquisada	Periódicos, livros, relatórios disponíveis em meio digital e de acesso livre, que incorporam as bases de dados Google Acadêmico e <i>Web of Science</i> , tendo como recorte as publicações de 2011 a julho de 2021.

⁴³ PRATES, A. P. L.; IRVING, M. D. A. Conservação da Biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

⁴⁴ ORGANIZATION OF LATIN AMERICA AND CARIBBEAN SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Protected areas Latin America: coordinated audit*. Brasília, 2015.

⁴⁵ SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, v. 11, n. 1, p. 83-89, 2007.

⁴⁶ LINDE, K.; WILLICH, S. N. How objective are systematic reviews? Differences between reviews on complementary medicine. *Journal of the Royal Society of Medicine*, v. 96, n. 1, p. 17-22, 2003.

⁴⁷ SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, v. 11, n. 1, p. 83-89, 2007.

PASSOS	DESCRIÇÃO
Critérios de Busca	Utilizaram-se as seguintes palavras-chave com o auxílio de operadores booleanos: (“TARGET 11” OR “META 11”) AND (BRAZIL OR BRASIL) AND (AICHI OR “METAS NACIONAIS PARA A BIODIVERSIDADE”) em cada base de dados. As palavras-chave poderiam estar presentes em qualquer parte do documento.
Critérios de Seleção e Exclusão das Publicações	As publicações incluídas foram aquelas que contemplam o tema da Meta 11 de Aichi/Meta 11 nacional no Brasil, de forma direta ou indireta, e que trouxessem discussões e não apenas citação sobre o tema. Excluíram-se teses, dissertações e monografias, que não eram de interesse dessa revisão, e publicações que contemplassem, apenas, determinado estado ou município brasileiro nas discussões. Na base de dados Google Acadêmico, obtiveram-se 1.240 resultados, enquanto no <i>Web of Science</i> foram obtidos oito resultados. Após a aplicação dos critérios mencionados acima, obtivemos dez e cinco resultados, respectivamente, das quais cinco estavam duplicados entre os bancos de dados. Ao final, a amostra de análise/ <i>corpus</i> se restringiu a dez documentos provenientes de banco de dados.
Análise Crítica do Material	Optou-se pela análise de conteúdo, considerando a categorização de informações que mais se destacaram em meio às publicações selecionadas.

Fonte: elaboração própria baseado em Silva⁴⁸.

Além da literatura obtida por meio das bases de dados consultadas, incluíram-se, na revisão sistemática, materiais indicados por especialistas em Áreas Protegidas e provenientes de *sites* especializados no tema da pesquisa, dentre eles: *sites* do Governo brasileiro (Fundação Nacional do Índio – Funai, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e Portal Brasileiro de Dados Abertos); de organizações da sociedade civil (*World Wildlife Fund* – WWF-Brasil, Instituto Socioambiental – ISA e Conselho Indigenista Missionário – Cimi) e de organizações internacionais (*Protected Planet* – UNEP-WCMC e IUCN). Essa adaptação foi necessária, pois parte do material relevante ao estudo não é apresentado por meio de artigo e sim por outras fontes, como planilhas de dados, relatórios, entre outras. Após a seleção dos materiais provenientes de especialistas e *sites* especializados, obtiveram-se cinco e 17 documentos, respectivamente, dessas fontes.

Após a seleção, todos os materiais, tanto provenientes dos bancos de dados quanto os indicados por especialistas e de *sites* especializados, foram analisados segundo a Técnica de Análise de Conteúdo, que é definida como

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos [...] ⁴⁹.

Dentre os tipos de Análise de Conteúdo (AC), optou-se pela AC Categorial, em que avaliaram e utilizaram-se categorias pré-elaboradas pela autora para organizar, descrever e interpretar os dados⁵⁰.

As categorias pré-elaboradas foram provenientes do referencial teórico, e estas constituem os próprios elementos das Meta 11 de Aichi e Meta 11 nacional, que estão presentes e são equivalentes em ambas as metas. Esses elementos devem ser analisados para que se chegue a uma conclusão sobre o cumprimento das respectivas Metas, sendo este o motivo para utilizá-los. De acordo com UICN *et al.*⁵¹ e Ministério do Meio Ambiente⁵², os elementos de ambas as metas e, logo, as categorias escolhidas são as seguintes: (i) cobertu-

⁴⁸ SILVA, F. M. O que sabemos sobre competências coletivas? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

⁴⁹ BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977. p. 42

⁵⁰ BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

⁵¹ UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Biodiversidade brasileira: análise de situação e oportunidades*, documento-base. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

⁵² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Biodiversidade. *Resolução CONABIO n. 06, de 03 de setembro de*

ra; (ii) representação ecológica; (iii) áreas de especial importância para a biodiversidade (*Keystone Biodiversity Areas* – KBAs) e serviços ecossistêmicos; (iv) gestão efetiva e equitativa; (v) conectividade e integração com paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

4 Resultados e Discussão

4.1 Visão geral dos materiais selecionados

Os documentos selecionados para análise são compostos por: 11 relatórios, nove artigos, quatro planilhas de dados, cinco matérias de *sites*, um capítulo de livro, uma ficha informativa e um mapa, totalizando 32 documentos, que foram publicados entre 2016 e 2021.

Esses documentos possuem diferentes objetos de estudo com relação aos elementos e as AP. No Quadro 2, apresentam-se as AP objeto de estudo de cada autor, em que é possível perceber que as Unidades de Conservação (UC) foram as AP mais bem documentadas nessa revisão, seguida pelas Terras Indígenas (TI), enquanto para Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reservas Legais (RL) foram encontrados poucos materiais relacionados a Meta 11.

Quadro 2 – Lista com a relação entre os autores e as respectivas Área(s) Protegida(s) objeto(s) de seus estudos

Autores	Áreas Protegidas				
	UC		TI	APP	RL
	UCT	UCM			
Álvarez Malvido <i>et al.</i> (2021) *	X	X	X	-	-
Conselho Indigenista Missionário (2020)	-	-	X	-	-
Endo <i>et al.</i> (2019)	-	X	-	-	-
Fundação Nacional do Índio (2020)	-	-	X	-	-
Fundação Nacional do Índio (2021a)	-	-	X	-	-
Fundação Nacional do Índio (2021b)	-	-	X	-	-
Giglio <i>et al.</i> (2018)	-	X	-	-	-
Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020)	X	-	X	-	-
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2020)	X	X	-	-	-
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2021a)	X	X	-	-	-
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2021b)	X	X	-	-	-
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2021c)	X	X	-	-	-
Instituto Socioambiental (2021a)	-	-	X	-	-
Maretti e Simões (2020)	X	X	X	-	-
Ministério do Meio Ambiente (2020a)	X	X	X	X	X
Ministério do Meio Ambiente (2020b)	X	X	-	-	-
Oliveira Júnior <i>et al.</i> (2016)	-	X	-	-	-

2013. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/economia-dos-ecossistemas/resolucao_conabio_no_06_de_03_de_set_de_2013.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

Autores	Áreas Protegidas				
	UC		TI	APP	RL
	UCT	UCM			
Pacheco; Neves; Fernandes (2018)	X	X	X	X	X
Pereira da Silva (2019)	-	X	-	-	-
Rede Xingu+ (2021)	-	-	X	-	-
Ribeiro <i>et al.</i> (2020)	-	X	-	-	-
Tribunal de Contas da União (2021)	X	X	X	X	X
<i>United Nations Environment Programme – World Conservation Monitoring Centre e International Union for Conservation of Nature (2021a) *</i>	X	X	X	-	-
<i>United Nations Environment Programme – World Conservation Monitoring Centre (2021) *</i>	X	X	X	-	-
Vieira; Pressey; Loyola (2019)	X	X	-	-	-
Vilar e Joyeux (2021)	-	X	-	-	-
Vilar <i>et al.</i> (2019)	-	X	-	-	-
Wenceslau <i>et al.</i> (2020)	X	X	-	-	-
<i>World Wildlife Fund – Brasil (2019)</i>	X	-	-	-	-
<i>World Wildlife Fund – Brasil (2020a)</i>	X	-	-	-	-
<i>World Wildlife Fund – Brasil (2020b)</i>	X	-	-	-	-

Legenda das siglas: UC (Unidades de Conservação) como um todo; UCT (Unidades de Conservação Terrestres); UCM (Unidades de Conservação Marinhas); TI (Terras Indígenas); APP (Área de Preservação Permanente); e RL (Reserva Legal). (*) Usam dados do WDPA, que é um banco de dados mundial de Áreas Protegidas cadastrados pelos próprios países. O Brasil cadastrou apenas UC e TI.

Fonte: elaboração própria.

Com relação aos dados apresentados, expuseram-se as informações mais atualizadas acerca dos elementos, para evitar redundâncias, ou trazer a cronologia desses elementos, quando pertinente para responder à pergunta desta pesquisa. Também se identificaram informações discrepantes encontradas em materiais diferentes, porém provenientes dos mesmos órgãos ambientais nacionais, que deveriam estar alinhados.

Com relação aos artigos obtidos por meio da busca em base de dados, a produção científica, relacionada a Meta 11 de Aichi no Brasil ou Meta 11 Nacional, teve maior publicação a partir de 2018. Grande parte desse material tem como tema as UC marinhas e costeiras, o que foi resultado da grande repercussão gerada pela criação das grandes áreas de proteção marinha em 2018.

4.2 Categorias da pesquisa

Confirmaram-se as categorias pré-elaboradas com base no referencial teórico dos dados da revisão sistemática. No Quadro 3, apresentam-se as categorias com sua definição e os trabalhos que apresentam dados sobre cada uma delas.

Quadro 3 – Categorias da pesquisa e os respectivos autores da revisão sistemática que tratam sobre elas para a Meta 11 de Aichi e/ou Meta 11 Nacional (continua)

Categorias	Definição CDB*	Meta 11 de Aichi	Meta 11 Nacional
(i) Cobertura	Pelo menos 17% das áreas terrestres e de águas interiores e 10% das áreas costeiras e marinhas.	Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020); Álvarez Malvido <i>et al.</i> (2021); UNEP-WCMC e IUCN (2021); UNEP-WCMC (2021).	Giglio <i>et al.</i> (2018); Pacheco; Neves; Fernandes (2018); Endo <i>et al.</i> (2019); Pereira da Silva (2019); Vieira; Pressey; Loyola (2019); WWF (2019); Funai (2020); Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020); Maretti e Simões (2020); MMA (2020a); MMA (2020b); Ribeiro <i>et al.</i> (2020); Wenceslau <i>et al.</i> (2020); WWF (2020a); WWF (2020b); TCU (2021), ISA (2021); Vilar e Joyeux (2021).
(ii) Representativo ecologicamente e (iii) Áreas de especial importância para a biodiversidade (<i>Keystone Biodiversity Areas</i> - KBAs) e serviços ecossistêmicos	Os sistemas de Áreas Protegidas devem conter amostras adequadas de toda a gama de existentes ecossistemas e processos ecológicos, incluindo pelo menos 10% de cada ecorregião dentro do país, e áreas com grande riqueza de espécies ou espécies ameaçadas, biomas e habitats ameaçados, áreas com habitats particularmente importantes (áreas-chave de biodiversidade, alto áreas de valor de conservação, áreas de plantas importantes, áreas marinhas sensíveis etc.) e áreas que são importantes para a continuação da provisão de serviços ecossistêmicos.	Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020); Álvarez Malvido <i>et al.</i> (2021); UNEP-WCMC e IUCN (2021); UNEP-WCMC (2021)	Giglio <i>et al.</i> (2018); Pacheco; Neves; Fernandes (2018); Endo <i>et al.</i> (2019); Vieira; Pressey; Loyola (2019); Vilar <i>et al.</i> (2019); Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020); Maretti e Simões (2020); MMA (2020a); MMA (2020b); Ribeiro <i>et al.</i> (2020); Wenceslau <i>et al.</i> (2020); WWF (2020b); ISA (2021); TCU (2021); Vilar e Joyeux (2021).
(iv) Gestão efetiva e equitativa	Com medidas de planejamento em vigor para garantir a integridade ecológica e a proteção de espécies, habitats e processos ecossistêmicos, com a plena participação das comunidades indígenas e locais, de tal forma que custos e benefícios das áreas são compartilhados de forma justa.	Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020); Álvarez Malvido <i>et al.</i> (2021); UNEP-WCMC e IUCN (2021); UNEP-WCMC (2021)	Oliveira Júnior <i>et al.</i> (2016); Giglio <i>et al.</i> (2018); Pacheco; Neves; Fernandes (2018); Pereira da Silva (2019); Vieira; Pressey; Loyola (2019); WWF (2019); Cimi (2020); Funai (2020); Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020); ICMBio (2020); Maretti e Simões (2020); MMA (2020a); MMA (2020b); Ribeiro <i>et al.</i> (2020); Wenceslau <i>et al.</i> (2020); WWF (2020a), WWF (2020b); Funai (2021a); Funai (2021b); ICMBio (2021a); ICMBio (2021b); ICMBio (2021c); ISA (2021); Rede Xingu+ (2021); TCU (2021); Vilar e Joyeux (2021).

Categorias	Definição CDB*	Meta 11 de Aichi	Meta 11 Nacional
(v) Conectadas e integradas	Estar bem conectadas à paisagem mais ampla ou marinha usando corredores e redes ecológicas para permitir a conectividade, adaptação às mudanças climáticas e aplicação da abordagem ecossistêmica.	Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020); Álvarez Malvido <i>et al.</i> (2021); UNEP-WCMC e IUCN (2021); UNEP-WCMC (2021)	Endo <i>et al.</i> (2019); Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2020); MMA (2020a); Ribeiro <i>et al.</i> (2020); TCU (2021), Rede Xingu+ (2021).

4.2.1 Categoria: (i) Cobertura

Em relação à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), os países signatários comprometeram-se por meio da Meta 11 de Aichi a proteção de, pelo menos, 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras.

Segundo o relatório *Protected Planet Report 2020*⁵³, o Brasil faz parte dos países que apresentaram cobertura terrestre maior que os 17% estabelecidos, e acredita-se que esse elemento da Meta tenha sido cumprido em escala global, apesar do registro de cobertura terrestre estar em 16,64%, pois há um atraso nas notificações de Áreas Protegidas designadas até 2020. Em escala regional, para América Latina e Caribe, esse elemento também foi superado⁵⁴. Especificamente, segundo dados do *site Protected Planet*⁵⁵ obtidos em abril de 2021, o Brasil apresenta 30% de cobertura terrestre protegidas por Terras Indígenas (TI) e Unidades de Conservação (UC).

A respeito da cobertura marinha e costeira, o Brasil também excede os 10% estabelecidos na Meta 11 de Aichi, com cerca de 27% de cobertura⁵⁶. O mesmo resultado também foi alcançado em escala regional. Entretanto, em escala mundial, esse elemento para cobertura marinha e costeira ainda não foi atingido, assim como o de cobertura terrestre⁵⁷.

No 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica⁵⁸, que foi o último relatório do Brasil prestando contas quanto às Metas de Aichi e Nacionais à CDB, as formas de proteção do território contabilizadas para a cobertura foram TI e UC com dados de até 2019, não compreendendo as Áreas de Preservação Permanente (APP) e as Reservas Legais (RL). Segundo esse relatório, o Brasil contabiliza 18,08% de área continental coberta por UC; 12,6% de área coberta por TI; e 26,36% de áreas marinhas

⁵³ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

⁵⁴ ÁLVAREZ MALVIDO, M. *et al. Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland; Bogotá: RedParques; UNEP-WCMC; CMAP-UICN; WWF; CONANP; Proyecto IAPA, 2021.

⁵⁵ UNEP-WCMC. *Protected area profile for Brazil from the World Database of Protected Areas*. 2021. Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/country/BRA>. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁵⁶ UNEP-WCMC. *Protected area profile for Brazil from the World Database of Protected Areas*. 2021. Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/country/BRA>. Acesso em: 28 ago. 2021.; UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

⁵⁷ ÁLVAREZ MALVIDO, M. *et al. Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland; Bogotá: RedParques; UNEP-WCMC; CMAP-UICN; WWF; CONANP; Proyecto IAPA, 2021.; UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

⁵⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

cobertas por UC. Valores muito próximo a esses também foram contabilizados por TCU⁵⁹, ISA⁶⁰ e Funai⁶¹ para TI; por Giglio *et al.*⁶², Pereira da Silva⁶³, Endo *et al.*⁶⁴ e Vilar e Joyeux⁶⁵ para UC marinhas; por Relatório Luz⁶⁶ para UC terrestres e TI; por Vieira; Pressey; Loyola⁶⁷ e Wenceslau *et al.*⁶⁸ para UC terrestres e marinhas.

Na Tabela 1, apresentam-se os dados disponíveis no Portal de Dados Abertos do Governo Federal brasileiro⁶⁹, referentes a agosto de 2020, sobre a cobertura e o número total de UC em áreas terrestres e áreas marinhas e costeiras. Na Figura 1, ilustra-se a evolução da cobertura dessas áreas por UC durante o período de vigência da Meta 11 de Aichi e Meta 11 Nacional.

Tabela 1 – Área protegida em Km², porcentagem de cobertura e número de UC para as áreas continental e marinha

	Área Protegida (km ²)	%*	Nº UC
Continental	1.588.989,65	18,66%	2280
Marinha e costeira	964.454,97	26,49%	188
TOTAL	2.553.444,62	-	2468

Legenda: (*) Quanto da área total está protegida em porcentagem.

Fonte: elaboração própria baseada em MMA⁷⁰.

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas* (Indimapa). Brasília: TCU, 2021.

⁶⁰ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Terras indígenas no Brasil*. 2021. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/quem-sao>. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁶¹ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Situação fundiária das terras indígenas*. Brasília: Funai, 2020.

⁶² GIGLIO, V. J. *et al.* Large and remote marine protected areas in the South Atlantic Ocean are flawed and raise concerns: comments on Soares and Lucas (2018). *Marine Policy*, v. 96, p. 13-17, 2018.

⁶³ SILVA, A. P. Brazilian large-scale marine protected areas: other “paper parks”? *Ocean and Coastal Management*, v. 169, p. 104-112, 2019.

⁶⁴ ENDO, C. A. K. *et al.* Low connectivity compromises the conservation of reef fishes by marine protected areas in the tropical South Atlantic. *Scientific Reports*, v. 9, n. 1, p. 1-11, 2019.

⁶⁵ VILAR, C. C.; JOYEUX, J.-C. Brazil’s marine protected areas fail to meet global conservation goals. *Animal Conservation*, p. 1-8, 2021.

⁶⁶ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IV Relatório Luz da Sociedade Civil Da Agenda 2030 De Desenvolvimento Sustentável*. 2020. Disponível em: https://brasiliaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

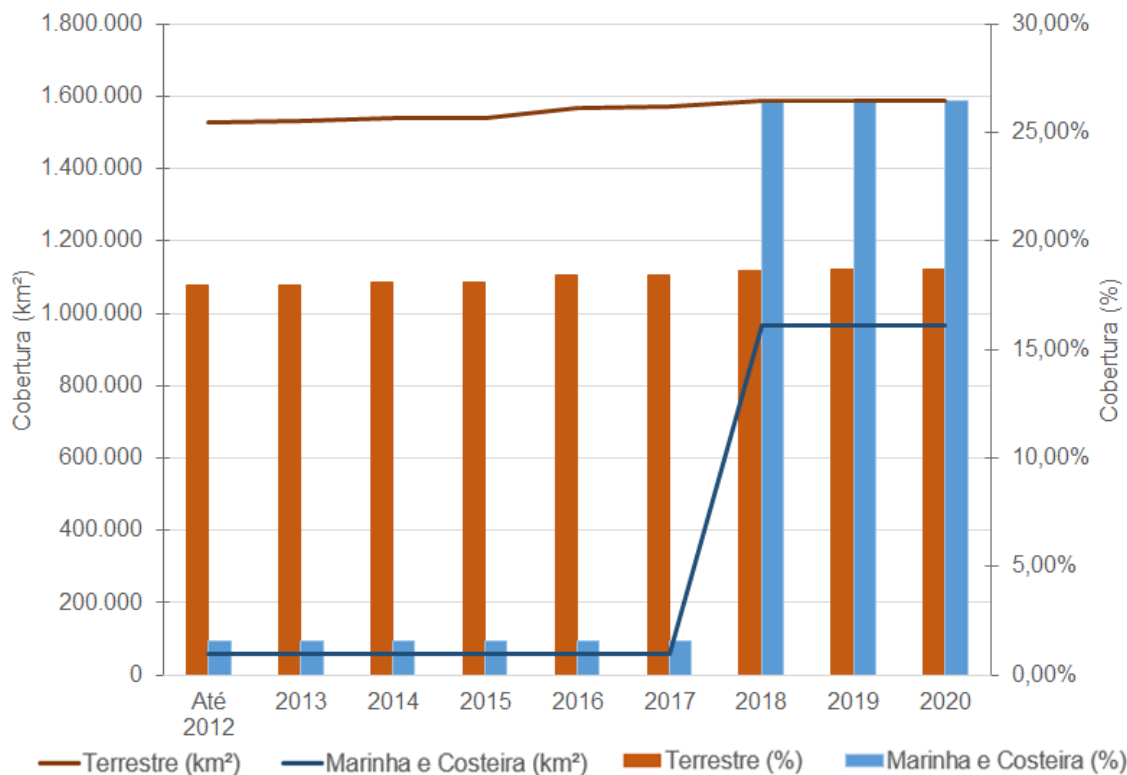
⁶⁷ VIEIRA, R. R. S.; PRESSEY, R. L.; LOYOLA, R. The residual nature of protected areas in Brazil. *Biological Conservation*, v. 233, p. 152-161, 2019.

⁶⁸ WENCESLAU, F. F.; BARDEN, J. E.; TURATTI, L. O Brasil e as Metas de Aichi: uma análise sobre o cumprimento da Meta 11. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, v. 9, n. 25, p. 113-132, 2020.

⁶⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2- semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁷⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2- semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021.

Figura 1 – Evolução da cobertura por Unidades de Conservação (UC) para as áreas terrestre e marinha e costeira ao longo dos anos



Fonte: elaboração própria baseada em MMA⁷¹.

É possível observar que a porcentagem de proteção por UC terrestres cresceu pouco desde o começo da década passada. Em contraste, a proteção de áreas marinhas e costeiras teve um aumento expressivo, passando de 1,56% até 2011 para 26,49% em 2020. Isso ocorreu, principalmente, devido à criação das Áreas Protegidas Marinhas (APM) dos arquipélagos de São Paulo e São Pedro e das ilhas da Trindade e Martim Vaz no ano de 2018⁷².

Maretti e Simões⁷³ destacaram problemas importantes no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), que sugerem que a proteção por UC seja maior. Segundo os autores, as UC federais estão, predominantemente, representadas no CNUC e as estaduais menos, mas ainda majoritariamente incluídas. Entretanto, as UC municipais e aquelas da categoria de Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), nos três níveis de governo, estão consideravelmente subnotificadas⁷⁴. Tal cenário se traduz em uma subestimação do número e da extensão de Áreas Protegidas no Brasil⁷⁵ e prejudica a contabilização da cobertura

⁷¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2- semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁷² GIGLIO, V. J. *et al.* Large and remote marine protected areas in the South Atlantic Ocean are flawed and raise concerns: comments on Soares and Lucas (2018). *Marine Policy*, v. 96, p. 13-17, 2018.; ENDO, C. A. K. *et al.* Low connectivity compromises the conservation of reef fishes by marine protected areas in the tropical South Atlantic. *Scientific Reports*, v. 9, n. 1, p. 1-11, 2019.; SILVA, A. P. Brazilian large-scale marine protected areas: other “paper parks”? *Ocean and Coastal Management*, v. 169, p. 104-112, 2019.; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.; VILAR, C. C.; JOYEUX, J.-C. Brazil’s marine protected areas fail to meet global conservation goals. *Animal Conservation*, p. 1-8, 2021.

⁷³ MARETTI, C. C.; SIMÕES, J. F. *TICCA’s: análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCA’s*. Brasília: ISPN, 2020.

⁷⁴ MARETTI, C. C.; SIMÕES, J. F. *TICCA’s: análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCA’s*. Brasília: ISPN, 2020.

⁷⁵ ALVAREZ MALVIDO, M. *et al.* *Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland; Bogotá: RedParques; UNEP-WCMC; CMAP-UICN; WWF; CONANP; Proyecto IAPA, 2021.

por UC. Segundo dados de agosto de 2020, o número de UC por esfera administrativa é: 1004 (Federal), 1066 (Estadual) e 398 (Municipal)⁷⁶.

Com relação às TI, segundo dados da Funai⁷⁷, o Brasil registra 680 TI em alguma das fases de demarcação, sendo 120 em estudo, 44 delimitadas, 73 declaradas, 9 homologadas e 434 regularizadas. Para as Reservas Indígenas (RI), são 34 regularizadas e 16 em processo de finalização⁷⁸. A cobertura territorial por TI, incluindo as RI, é de 1.098.533,96 km², equivalente a 12,9% do território nacional⁷⁹.

Com relação às demais AP previstas na Meta 11 Nacional, apenas Pacheco; Neves; Fernandes⁸⁰ abarcam, além das UC e TI, as APP e RL. Segundo esses autores, a soma total dessas quatro AP juntas varia entre 4.590.900-4.690.000 km², o que corresponde a 55,1% do território brasileiro.

Apesar dessa estimativa, há dificuldades de mensurar as APP e RL por biomas e necessidade da regularização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e de vistoria nessas áreas para determinar sua contabilização na Meta, já que muitas encontram-se mal preservadas e algumas até sobrepostas com UC e TI, o que demonstra irregularidades⁸¹. O relatório do TCU⁸² também menciona a ausência de dados oficiais georreferenciados das APP e RL, o que dificulta, sobremaneira, a possibilidade de se concluir com razoável grau de certeza sobre os percentuais de proteção de território propostos pela Meta 11 Nacional, mesmo que seja na ótica meramente quantitativa.

Um cenário preocupante para as UC são os processos de recategorização, redução e desafetação de Áreas Protegidas, da sigla em inglês PADDD, que influem, diretamente, sobre a cobertura e gestão das UC⁸³. No Brasil, apesar da tendência de redução da área afetada por PADDD a partir de 2010⁸⁴, 90 eventos desse tipo já ocorreram, afetando uma área total de mais de 116 mil km²; outros mais de 250 mil km² estão diretamente ameaçados⁸⁵.

As principais propostas de PADDD no Brasil estão relacionadas a projetos de infraestrutura, geração e transmissão de energia e mudanças no uso do solo, como mineração, atividades agropecuárias e desmatamento⁸⁶. O enfraquecimento das políticas ambientais brasileiras, associado a essas pressões, fazem com que as UC brasileiras sejam alvo recorrente de iniciativas para reduzi-las, para diminuir seu status de proteção ou

⁷⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2- semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁷⁷ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Processo Administrativo de Demarcação das Terras Indígenas*. 2021. Disponível em: http://10.0.0.34:8080/geoserver/funai/ows?service=WFS&version=1.0.0&request=GetFeature&typeName=funai%3Avw_geo_ti_sirgas2000_documentos&outputFormat=excel. Acesso em: 13 abr. 2021.

⁷⁸ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Processo Administrativo de Demarcação das Terras Indígenas*. 2021. Disponível em: http://10.0.0.34:8080/geoserver/funai/ows?service=WFS&version=1.0.0&request=GetFeature&typeName=funai%3Avw_geo_ti_sirgas2000_documentos&outputFormat=excel. Acesso em: 13 abr. 2021.

⁷⁹ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Situação fundiária das terras indígenas*. Brasília: Funai, 2020.

⁸⁰ PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

⁸¹ PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)*. Brasília: TCU, 2021.

⁸³ VIEIRA, R. R. S.; PRESSEY, R. L.; LOYOLA, R. The residual nature of protected areas in Brazil. *Biological Conservation*, v. 233, p. 152-161, 2019.; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

⁸⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

⁸⁵ WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Unidades de Conservação no Brasil: o que ameaça as áreas protegidas brasileiras?*. 2020. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/factsheet_uc_tema05_v2.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁸⁶ WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Unidades de Conservação no Brasil: o que ameaça as áreas protegidas brasileiras?*. 2020. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/factsheet_uc_tema05_v2.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

mesmo excluí-las definitivamente⁸⁷. Além disso, problemas com a regularização fundiária e baixa efetividade das UC, como não ter plano de manejo e conselho gestor atuante, podem torná-las mais vulnerável em sua implementação e gestão e, assim, aumentar a pressão sobre elas e motivar processos de PADDD⁸⁸.

O processo de PADDD ocorre em maior número no bioma Amazônia e nas UC estaduais, fazendo-se necessário que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) monitore mais de perto os órgãos ambientais estaduais e municipais, além de reforçar a integridade dessas UC⁸⁹.

4.2.2 Categoria: (ii) representação ecológica e áreas de especial importância para a biodiversidade (Keystone Biodiversity Areas – KBAs) e serviços ecossistêmicos

Apesar dos bons resultados em cobertura, essa Meta não prevê, apenas, a proteção em área total, mas também que ela seja representativa ecologicamente. Em âmbito global, a cobertura de ecorregiões é a métrica geralmente usada para avaliar esse elemento⁹⁰.

No Brasil, a representação ecológica por ecorregiões para cada bioma é a seguinte⁹¹: 20 ecorregiões amazônicas com mais que 30% de cobertura e três ecorregiões entre 17-30%; a Caatinga com 6,18%, considerando, apenas, uma grande ecorregião, ou mais duas possíveis ecorregiões com mais de 17%; Cerrado com 11,19%, considerando apenas uma grande ecorregião, ou mais três possíveis ecorregiões com mais de 17% e duas com menos; Mata Atlântica com oito ecorregiões com menos de 17% e quatro com mais de 17%; Pampa com apenas 2,8%; e Pantanal com 7,51%. Já com relação à representação ecológica em termos de áreas chave para a biodiversidade (sigla em inglês: KBA), o Brasil apresenta 56 áreas totalmente protegidas, 116 parcialmente protegidas e 99 não protegidas, de um total de 271 KBA⁹².

Para o Governo brasileiro⁹³, a abordagem utilizada para avaliar a representatividade ecológica é a cobertura em nível de bioma, embora isso seja claramente insuficiente⁹⁴. Dessa forma, o Brasil, por meio da Meta 11 Nacional, comprometeu-se em conservar pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras. Os dados sobre as UC, com atualização em agosto de 2020, para os biomas e áreas marinha e costeira são apresentados na Tabela 2.

⁸⁷ WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Redução, recategorização e extinção de Unidades de Conservação no cerrado*. 2020. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20\(UC\)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estejam%20salvas](https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20(UC)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estejam%20salvas). Acesso em: 28 ago. 2021.

⁸⁸ WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *PADDD em Unidades de Conservação na Amazônia: mapeamento e análise das tendências de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação no bioma*. 2019. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/padddunidadesconservacaoamazonia_final.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.; WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Redução, recategorização e extinção de Unidades de Conservação no cerrado*. 2020. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20\(UC\)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estejam%20salvas](https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20(UC)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estejam%20salvas). Acesso em: 28 ago. 2021.

⁸⁹ VIEIRA, R. R. S.; PRESSEY, R. L.; LOYOLA, R. The residual nature of protected areas in Brazil. *Biological Conservation*, v. 233, p. 152-161, 2019.

⁹⁰ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

⁹¹ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IV Relatório Luz da Sociedade Civil Da Agenda 2030 De Desenvolvimento Sustentável*. 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁹² GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IV Relatório Luz da Sociedade Civil Da Agenda 2030 De Desenvolvimento Sustentável*. 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁹³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

⁹⁴ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IV Relatório Luz da Sociedade Civil Da Agenda 2030 De Desenvolvimento Sustentável*. 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

Tabela 2 – Área protegida em Km² e % por bioma brasileiro e seus respectivos números de Unidades de Conservação (UC)

Bioma	Área Protegida (km ²)	%*	Nº de UC
Amazônia	1.204.549,86	28,57%	354
Caatinga	77.546,22	8,99%	211
Cerrado	173.678,33	8,75%	447
Mata Atlântica	120.271,86	10,87%	1454
Pampa	5.874,75	3,03%	34
Pantanal	7.068,63	4,68%	28

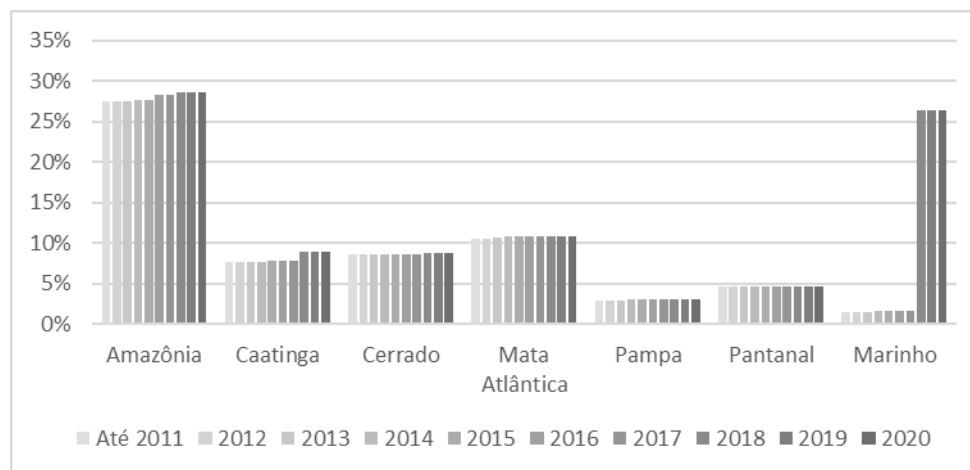
Legenda: (*) quanto da área total do bioma está protegida em porcentagem

Fonte: elaboração própria baseada em MMA⁹⁵.

Dentre os biomas, o amazônico é aquele que se encontra mais próximo de atingir a sua respectiva meta (30% de cobertura), apenas contabilizando as UC, seguido por Mata Atlântica, Caatinga, Cerrado, Pantanal e Pampa, que ainda estão distantes da meta de 17% de cobertura (Tabela 2). Entretanto, apesar do resultado favorável da Amazônia, a proteção de 30% já era prevista no Plano Estratégico para a Biodiversidade 2002-2010 e já havia sido superada (unindo cobertura por UC e TI). Logo, o Brasil não mostrou avanços significativos a respeito da proteção dos seus biomas terrestres como fora estabelecido.

Por meio da avaliação da evolução da área coberta por Unidades de Conservação no Brasil desde o período de vigência da Meta 11, observamos que os avanços foram tímidos para todos os biomas (Figura 2). Os que apresentaram maior crescimento foram a Amazônia, com aumento de 1,03%, e Caatinga com 1,33%, entre o período de 2011 a 2020. O único bioma que não teve aumento de cobertura, nem criação de UC para o período foi o Pantanal⁹⁶.

Figura 2 – Evolução da área do bioma protegida por Unidades de Conservação (%)



Fonte: elaboração própria baseada em MMA⁹⁷.

⁹⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2- semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021.

⁹⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2- semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021.; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

⁹⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2- semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021. BRASIL. Ministério do

Houve aumento expressivo da proteção de áreas marinhas e costeiras. Segundo MMA⁹⁸, essas áreas possuem elevado valor para a conservação da biodiversidade, sendo definidas como Áreas Marinhas Ecológica ou Biologicamente Significativas. No entanto, apesar da grande ampliação, não há contribuição em igual proporção para a conservação marinha, já que importantes áreas marinhas adjacentes a essas UC foram excluídas no processo de criação, apesar da indicação científica para que fossem incorporadas⁹⁹ e importantes áreas marinhas ainda se encontram desprotegidas¹⁰⁰, como os habitats de recifes de mar profundo e dos recifes “amazônicos”¹⁰¹.

Segundo Vilar *et al.*¹⁰², cerca de 50% das ecorregiões marinhas brasileiras ainda são pouco protegidas. Vilar e Joyeux¹⁰³ constataram que, mesmo com a criação das APM em 2018, a proteção das ecorregiões marinhas é distribuída de forma desigual, em que apenas quatro das oito ecorregiões marinhas brasileiras atingiram a meta de cobertura global de 10%. Além disso, a proteção continua extremamente baixa para vertebrados ameaçados, em que as espécies marinhas mais ameaçadas permanecem menos protegidas do que as espécies menos ameaçadas¹⁰⁴. Isso revela que a criação dessas grandes áreas foi dada em áreas de menor importância para a conservação em busca de cumprir, apenas, a parte quantitativa (cobertura) da meta, sem considerar a contribuição científica e planos de conservação marinha já disponíveis¹⁰⁵.

Vieira; Pressey; Loyola¹⁰⁶ também identificaram essa tendência de criação de UC, não apenas para as marinhas e costeiras, mas também para UC terrestres. Segundo os autores, o sistema de UC não é representativo para quase metade dos habitats brasileiros, porque a criação de UC tem sido impulsionada mais pela oportunidade do que pelo planejamento estratégico, optando-se por áreas que minimizem custos e conflitos, porém que, muitas vezes, não possuem importância ecológica ou que não são as áreas que necessitam de maior proteção por estarem sob maiores pressões¹⁰⁷. Dessa forma, há esforços mais concentrados para biomas considerados estratégicos e um negligenciamento de biomas não menos importantes¹⁰⁸.

Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

⁹⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

⁹⁹ GIGLIO, V. J. *et al.* Large and remote marine protected areas in the South Atlantic Ocean are flawed and raise concerns: comments on Soares and Lucas (2018). *Marine Policy*, v. 96, p. 13-17, 2018.

¹⁰⁰ ENDO, C. A. K. *et al.* Low connectivity compromises the conservation of reef fishes by marine protected areas in the tropical South Atlantic. *Scientific Reports*, v. 9, n. 1, p. 1-11, 2019.; RIBEIRO, E. M. *et al.* Unidades de Conservação costeiras e marinhas no Brasil. In: MUEHE, D.; LINS-DEBARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (org.). *Geografia marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos*. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 402-437.; VILAR, C. C. *et al.* Strengthening the synergies among global biodiversity targets to reconcile conservation and socio-economic demands. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, v. 30, n. 3, p. 497-513, 2020.; VILAR, C. C.; JOYEUX, J.-C. Brazil's marine protected areas fail to meet global conservation goals. *Animal Conservation*, p. 1-8, 2021.

¹⁰¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁰² VILAR, C. C. *et al.* Strengthening the synergies among global biodiversity targets to reconcile conservation and socio-economic demands. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, v. 30, n. 3, p. 497-513, 2020.

¹⁰³ VILAR, C. C.; JOYEUX, J.-C. Brazil's marine protected areas fail to meet global conservation goals. *Animal Conservation*, p. 1-8, 2021.

¹⁰⁴ VILAR, C. C.; JOYEUX, J.-C. Brazil's marine protected areas fail to meet global conservation goals. *Animal Conservation*, p. 1-8, 2021.

¹⁰⁵ GIGLIO, V. J. *et al.* Large and remote marine protected areas in the South Atlantic Ocean are flawed and raise concerns: comments on Soares and Lucas (2018). *Marine Policy*, v. 96, p. 13-17, 2018.; ENDO, C. A. K. *et al.* Low connectivity compromises the conservation of reef fishes by marine protected areas in the tropical South Atlantic. *Scientific Reports*, v. 9, n. 1, p. 1-11, 2019.; VILAR, C. C. *et al.* Strengthening the synergies among global biodiversity targets to reconcile conservation and socio-economic demands. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, v. 30, n. 3, p. 497-513, 2020.; VILAR, C. C.; JOYEUX, J.-C. Brazil's marine protected areas fail to meet global conservation goals. *Animal Conservation*, p. 1-8, 2021.

¹⁰⁶ VIEIRA, R. R. S.; PRESSEY, R. L.; LOYOLA, R. The residual nature of protected areas in Brazil. *Biological Conservation*, v. 233, p. 152-161, 2019.

¹⁰⁷ VIEIRA, R. R. S.; PRESSEY, R. L.; LOYOLA, R. The residual nature of protected areas in Brazil. *Biological Conservation*, v. 233, p. 152-161, 2019.

¹⁰⁸ WENCESLAU, F. F.; BARDEN, J. E.; TURATTI, L. O Brasil e as Metas de Aichi: uma análise sobre o cumprimento da Meta 11. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, v. 9, n. 25, p. 113-132, 2020.

Esses padrões observados representam uma ameaça, pois resultam na permanência de importantes áreas sem proteção, no desvio de recursos que poderiam estar sendo melhor empregados com resultados mais efetivos para conservação e a falsa sensação de que a maior cobertura representa uma melhor conservação da biodiversidade.

Com relação às categorias de UC e sua cobertura por bioma (APÊNDICE A), Pacheco; Neves; Fernandes¹⁰⁹ discutiram sobre a predominância da cobertura por Área de Proteção Ambiental (APA) em alguns biomas, como Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e na área marinha. Segundo os autores, esse cenário representa grave problema já que essa categoria é permissiva de muitas atividades socioeconômicas, incluindo algumas com alto impacto ambiental, como mineração, silvicultura e agricultura industrial, sendo bastante provável que a maior parte da área coberta pelas APA, em muitos biomas, não esteja fornecendo a proteção dos ecossistemas nativos necessários¹¹⁰. Ribeiro *et al.*¹¹¹ também destacam que, quando as APA são implantadas em ecossistemas relevantes, isso pode trazer prejuízos. Dados do TCU¹¹² revelam que essa categoria apresenta as avaliações mais baixas de implementação, gestão e efetividade em relação à maioria das demais categorias de UC.

No Cerrado, a falta de representatividade é, ainda, mais agravada, dada a grande proporção de APA e a velocidade das mudanças de uso do solo pelo intenso avanço das atividades agropecuárias sobre a vegetação nativa remanescente¹¹³. Já na Mata Atlântica, que é um dos *hotspot* de biodiversidade, juntamente ao Cerrado, possui mais de 70% do seu total de Área Protegida coberta por APA, é considerada o caso mais crítico dentre os biomas¹¹⁴. Dessa forma, é importante que se repense, a respeito da criação de UC mais restritivas em biomas pouco protegidos, a fim de melhorar essa realidade e resguardar a biodiversidade desses biomas.

Com relação às TI, a região norte é responsável por mais da metade dessas AP (54%), seguido da região Centro-Oeste (19%), Nordeste (11%), Sul (10%) e Sudeste (6%)¹¹⁵. As TI estão localizadas em todos os biomas, sobretudo na Amazônia Legal: 25,33% da área da Amazônia é coberta por TI, seguida pelo Cerrado (4,63%), Pantanal (4,29%), Mata Atlântica (0,72%), Caatinga (0,47%) e Pampa (0,02%)¹¹⁶. Resultado muito similar foi obtido por TCU¹¹⁷. O bioma Amazônia detém o maior percentual de TI, pois concentra 90,4% da área total de TI, seguido pelo Cerrado (8%), e os demais biomas detêm juntos apenas 1,6% do total de TI do país¹¹⁸.

Apesar do maior predomínio de TI na Amazônia, cerca de 45% da população indígena brasileira está nos demais biomas, que, historicamente, são regiões onde os povos indígenas foram expulsos de suas terras e

¹⁰⁹ PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

¹¹⁰ PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

¹¹¹ RIBEIRO, E. M. *et al.* Unidades de Conservação costeiras e marinhas no Brasil. In: MUEHE, D.; LINS-DEBARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (org.). *Geografia marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos*. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 402-437.

¹¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas* (Indimapa). Brasília: TCU, 2021.

¹¹³ WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Redução, recategorização e extinção de Unidades de Conservação no cerrado*. 2020. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20\(UC\)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estam%20salvas](https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20(UC)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estam%20salvas). Acesso em: 28 ago. 2021.

¹¹⁴ PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

¹¹⁵ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Demarcação de terras indígenas*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹¹⁶ PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

¹¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas* (Indimapa). Brasília: TCU, 2021.

¹¹⁸ PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

vivem numa constante situação de violação de direitos¹¹⁹. Segundo ISA¹²⁰ e Maretti e Simões¹²¹, ainda resta um grande passivo na regularização de TI nessas regiões. Do total de 298 dessas AP fora da Amazônia Legal, 146 ainda aguardam pela finalização do processo de reconhecimento, ou seja, quase metade das TI fora da Amazônia ainda não foram regularizadas¹²². Entretanto, acredita-se que as TI têm poucas possibilidades de expansão sobre os demais biomas¹²³.

Segundo o MMA¹²⁴, a representatividade dos demais biomas terrestres não amazônicos se constitui um desafio na implementação da Meta 11 e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza no Brasil (SNUC). Em geral, o Brasil não possui um sistema representativo de AP, o que revela a falta de planejamento e de embasamento técnico-científico para a criação dessas áreas a fim de cobrir lacunas de conservação.

Outro elemento esquecido, internacional e nacionalmente, refere-se às áreas de importância para os serviços ecossistêmicos, que necessitam do desenvolvimento de métricas e sistema de monitoramento para captar os valores dos serviços ecossistêmicos a fim de identificar essas áreas¹²⁵.

4.2.3 Categoria: (iii) Gestão efetiva e equitativa

No âmbito da Meta 11 de Aichi, devido às diferentes ferramentas de avaliação da eficácia da gestão entre os países, foi estabelecido pela CDB que estes realizassem avaliações de eficácia de gestão em, pelo menos, 60% de sua área total protegida até 2015. Segundo o relatório *Protected Planet Report 2020*¹²⁶, o Brasil não atingiu essa meta: as Áreas Protegidas (AP) terrestres tiveram avaliação entre 30-60%, enquanto as marinhas tiveram menos que 10% de avaliação. Internacionalmente, apenas 15,4% dos países cumpriram essa meta, o que representa 18,29% de cobertura por AP no mundo¹²⁷. Na América Latina e Caribe, de 51 países presentes no território, pelo menos 21 realizam esse tipo de avaliação, obedecendo ou não os 60% estabelecidos¹²⁸.

Com relação à equidade da gestão, apesar dos avanços, alcançar uma governança equitativa, ainda, é um dos maiores desafios enfrentados pela rede mundial de conservação, porque há subnotificação e subvalorização dos esforços de conservação dos atores privados, povos indígenas e comunidades locais¹²⁹. É necessário que os países atualizem a Base de Dados Mundial sobre Áreas Protegidas (*World Database on Protected Areas – WDPA*) para se ter uma melhor visão sobre os diferentes atores que contribuem para a conservação de Áreas Protegidas¹³⁰. No Brasil, está em construção o protocolo para avaliação e monitoramento dos avanços

¹¹⁹ MARETTI, C. C.; SIMÕES, J. F. *TICCA's: análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCA's*. Brasília: ISPN, 2020.; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Terras indígenas no Brasil*. 2021. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/quem-sao>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹²⁰ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Terras indígenas no Brasil*. 2021. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/quem-sao>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹²¹ MARETTI, C. C.; SIMÕES, J. F. *TICCA's: análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCA's*. Brasília: ISPN, 2020.

¹²² REDE XINGU +. *Xingu sob Bolsonaro: análise do desmatamento na Bacia do Rio Xingu (2018-2020)*. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/xingu-sob-bolsonaro-analise-do-desmatamento-na-bacia-do-rio-xingu-2018-2020>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹²³ PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

¹²⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹²⁵ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

¹²⁶ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

¹²⁷ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

¹²⁸ ÁLVAREZ MALVIDO, M. *et al. Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland; Bogotá: RedParques; UNEP-WCMC; CMAP-UICN; WWF; CONANP; Proyecto IAPA, 2021.

¹²⁹ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

¹³⁰ ÁLVAREZ MALVIDO, M. *et al. Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland;

do qualificador “gestão efetiva e equitativa” para a Implementação da Meta Nacional 11 de Biodiversidade, bem como a elaboração dos protocolos de monitoramento relacionados à representatividade ecológica¹³¹.

Em 2019, o TCU¹³² realizou nova auditoria em 334 UC, com intuito de avaliar o nível de implementação e a gestão das UC federais, exceto RPPN, no âmbito da Meta 11 de Aichi. Identificou-se melhora no nível de implementação e gestão das UC federais desde a última auditoria em 2014.

Em geral, as UC que apresentaram o maior grau de implementação são as mais antigas — o que pode significar que elas tiveram mais tempo de consolidação no âmbito do SNUC — e as UC de proteção integral (Reservas Biológicas, Estação Ecológica e Parques Nacionais)¹³³. Já as que possuem o menor grau de implementação são as Áreas de Proteção Ambiental (APA). Esse resultado por categoria pode estar relacionado com o nível de restrição das UC, em que as mais restritivas ao acesso público e ao uso dos seus recursos podem apresentar processos não tão complexos de implementação e gestão por parte do Poder Público como aquelas menos restritivas, como as APA¹³⁴.

Essa auditoria também identificou fragilidades como a ausência de uma estratégia detalhada para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), além de falhas na governança, escassez de recursos humanos e fragilidades no monitoramento das fontes de financiamento do SNUC, subaproveitamento do potencial de uso público das Unidades de Conservação federais; e grande pendência de regularização fundiária nessas áreas, apesar de avanços¹³⁵.

O 6º Relatório Nacional para a CDB apresentou nove indicadores que, embora sejam considerados preliminares e não estejam atrelados a uma estratégia nacional, orientam a comunicação internacional sobre os avanços do Brasil em relação à Meta 11 de Aichi¹³⁶. Dentre esses indicadores, nenhum foi voltado à APP e RL e seis estão relacionados com a gestão de UC federais, que são: (i) n.º de ações de fiscalização; (ii) n.º de plano de manejo; (iii) índice de efetividade de gestão; (iv) n.º de conselhos gestores; (v) taxa de desmatamento em UC na Amazônia Legal; e (vi) focos de calor ativos detectados.

Entre 2015 e 2017, houve pequeno incremento nas ações de fiscalização em UC federais⁽ⁱ⁾¹³⁷. Em 2020, apesar da pandemia da Covid-19, o número de ações de fiscalização seguiu crescente¹³⁸. Apresenta-se, na figura 3, a evolução dessas ações. É possível perceber que, no ano de 2017, os valores apresentados pelos dois órgãos foram distintos.

Bogotá: RedParques; UNEP-WCMC; CMAP-UICN; WWF; CONANP; Proyecto IAPA, 2021.

¹³¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas* (Indimapa). Brasília: TCU, 2021.

¹³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas* (Indimapa). Brasília: TCU, 2021.

¹³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas* (Indimapa). Brasília: TCU, 2021.

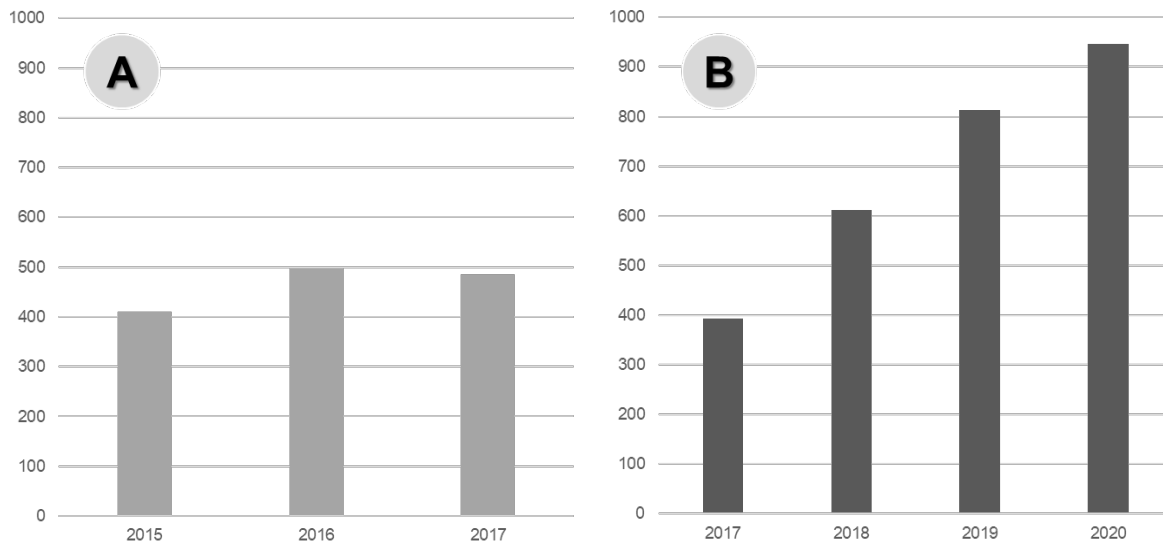
¹³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas* (Indimapa). Brasília: TCU, 2021.

¹³⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.; BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas* (Indimapa). Brasília: TCU, 2021.

¹³⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹³⁸ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Relatório de gestão integrada*. Brasília: ICM-Bio, 2020.

Figura 3 – Evolução das ações de fiscalizações em UC federais apresentada pelos órgãos governamentais MMA (A) e ICMBio (B)



Fonte: elaboração própria, baseada em MMA e ICMBio¹³⁹.

Apesar das fiscalizações por parte do ICMBio para UC federais e os avanços entre 2018-2020, o relatório Xingu Sob Bolsonaro denuncia a diminuição das ações de fiscalização em UC e TI na Bacia do Rio Xingu, que comporta um dos maiores mosaicos contínuos de TI e UC do planeta: o Corredor de Áreas Protegidas do Xingu¹⁴⁰. Segundo o relatório, houve cancelamento das ações de fiscalização em 2020, o que coincidiu com o aumento do desmatamento em algumas TI. Além disso, o relatório indica a necessidade da presença permanente das equipes de fiscalização nas áreas devido às ameaças constantes. Por essa ausência, muitas vezes os indígenas acabam cumprindo o papel da fiscalização, o que pode trazer sérios riscos às comunidades¹⁴¹.

Outra preocupação quanto às ações de fiscalização é trazida por Giglio *et al.* e Vilar e Joyeux¹⁴². Segundo os autores, há dúvidas quanto à capacidade do governo em proteger as UC marinhas distantes da costa, devido aos altos custos e recursos já limitados, e à falta de infraestrutura de monitoramento.

Com relação ao plano de manejo (ii), apresenta-se, na tabela 3, importante instrumento de gestão das UC, os dados referentes aos três níveis administrativos, segundo o MMA. No total, menos de 20% das UC brasileiras, segundo esse órgão, possuem plano de manejo, o que compromete a efetividade e traz fragilidades à gestão dessas áreas. O ICMBio¹⁴³ também traz dados referente ao n.º de UC federais que apresentam plano de manejo, em que 204 das 334 UC federais (exceto RPPN) apresentam esse instrumento (21,1% do

¹³⁹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Relatório de gestão integrada*. Brasília: ICMBio, 2020.; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁴⁰ REDE XINGU +. *Xingu sob Bolsonaro: análise do desmatamento na Bacia do Rio Xingu (2018-2020)*. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/xingu-sob-bolsonaro-analise-do-desmatamento-na-bacia-do-rio-xingu-2018-2020>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁴¹ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹⁴² GIGLIO, V. J. *et al.* Large and remote marine protected areas in the South Atlantic Ocean are flawed and raise concerns: comments on Soares and Lucas (2018). *Marine Policy*, v. 96, p. 13-17, 2018.; VILAR, C. C.; JOYEUX, J.-C. Brazil's marine protected areas fail to meet global conservation goals. *Animal Conservation*, p. 1-8, 2021.

¹⁴³ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais*. 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/planos-de-manejo-de-unidades-de-conservacao-federais>. Acesso em: 29 ago. 2021.

total). Dessa forma, em comparação aos dados apresentados pelo MMA (Tabela 3) e ICMBio, a respeito das UC Federais, fica evidente que há divergências entre os dados apresentados pelos órgãos.

Tabela 3 – Número de UC com plano de manejo e percentual

Esfera	N.º de UC com Plano de Manejo	Total de UC	%
Federal	133	1004	13,25%
Estadual	249	1066	23,36%
Municipal	94	398	23,62%
TOTAL	476	2468	19%

Fonte: elaboração própria baseada em MMA¹⁴⁴.

Ribeiro *et al.*¹⁴⁵ também destacam a deficiência na gestão das UC marinhas no Brasil, considerando-se que somente 34% delas possuem plano de manejo, e ainda ressaltam que, mesmo aquelas que possuem, faz-se necessário que seus planos sejam atualizados constantemente. Como alternativa para melhorar esse cenário, os autores sugerem o uso de um outro modelo de plano de manejo, baseado no *Foundations Document*, elaborado pelo Sistema Nacional de Parques Americanos, que permite um diagnóstico rápido da UC, com menor custo e focado em sua realidade¹⁴⁶.

Outra preocupação quanto à gestão marinha é com relação à efetividade das duas grandes áreas criadas em 2018, pois não havia planejamento para a criação dessas áreas, tampouco propostas para a sua implementação de forma a alcançar a efetividade da Meta, o que pode resultar que se tornem “Parques de Papel”¹⁴⁷. Para evitar esse fim, Oliveira Júnior *et al.*¹⁴⁸ conseguiram estabelecer cinco principais indicadores que, se fossem adotados, contribuiriam para uma melhora significativa da gestão dessas UC, que são 1) níveis mais elevados de monitoramento/pesquisa; 2) maior investimento; 3) maiores recursos humanos; 4) maior participação social e; 5) níveis mais baixos de conflitos entre usuários e gestores.

Pacheco; Neves; Fernandes¹⁴⁹ indicam que a principal causa da gestão precária refere-se à frágil situação financeira dos órgãos ambientais, devido aos altos custos da regularização fundiária e planos de manejo. Com problemas com a regularização fundiária e baixa efetividade, as UC tornam-se mais sujeitas a pressões e mais vulneráveis a processos de PADDD¹⁵⁰.

¹⁴⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2-semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁴⁵ RIBEIRO, E. M. *et al.* Unidades de Conservação costeiras e marinhas no Brasil. In: MUEHE, D.; LINS-DEBARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (org.). *Geografia marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos*. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 402-437.

¹⁴⁶ RIBEIRO, E. M. *et al.* Unidades de Conservação costeiras e marinhas no Brasil. In: MUEHE, D.; LINS-DEBARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (org.). *Geografia marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos*. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 402-437.

¹⁴⁷ GIGLIO, V. J. *et al.* Large and remote marine protected areas in the South Atlantic Ocean are flawed and raise concerns: comments on Soares and Lucas (2018). *Marine Policy*, v. 96, p. 13-17, 2018.; SILVA, A. P. Brazilian large-scale marine protected areas: other “paper parks”? *Ocean and Coastal Management*, v. 169, p. 104-112, 2019.

¹⁴⁸ OLIVEIRA JÚNIOR, J. G. C. *et al.* Measuring what matters: identifying indicators of success for Brazilian marine protected areas. *Marine Policy*, v. 74, p. 91-98, 2016.

¹⁴⁹ PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

¹⁵⁰ WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *PADDD em Unidades de Conservação na Amazônia: mapeamento e análise das tendências de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação no bioma*. 2019. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/padddunidadesconservacaoamazonia_final.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.; WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Redução, recategorização e extinção de Unidades de Conservação no cerrado*. 2020. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20\(UC\)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estejam%20salvas](https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20(UC)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estejam%20salvas). Acesso em: 28 ago. 2021.

Com relação ao índice de efetividade de gestão (iii), as UC brasileiras já passaram por diferentes mecanismos de avaliação da efetividade da gestão, como o *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management* (RAPPAM), o *Management Effectiveness Tracking Tool* (METT) e avaliações do Programa de Áreas Protegidas de Amazônia (ARPA)¹⁵¹. Atualmente, o Governo brasileiro realiza a avaliação das UC federais pelo Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe)¹⁵². O número de UC avaliadas ainda não contempla o total de UC federais, mas esse número vem aumentando desde 2017, assim como o índice de efetividade (Tabela 4). O conjunto de UC federais avaliadas desde 2016 se enquadram em moderada efetividade (40-60%)¹⁵³.

Tabela 4 – Evolução do número de UC federais avaliadas e o respectivo índice de efetividade ao longo dos anos

Ano	Fonte: MMA		Fonte: ICMBio	
	Índice de efetividade	N.º de UC federais avaliadas	Índice de efetividade	N.º de UC federais avaliadas
2016	57,12%	156	-	-
2017	42,82%	207	49,58%	208
2018	47,89%	313	52,53%	313
2019	-	-	53,39%	316
2020	-	-	53,74%	323

Fonte: elaboração própria baseada em MMA e ICMBio¹⁵⁴.

Além do SAMGe, o método RAPPAM também foi utilizado para avaliar a efetividade das UC federais em 2005 e 2015. Nessa última avaliação, para o grupo de proteção integral, a distribuição do nível de efetividade das UC foi 12% na faixa Baixa, 58% na Média (de 40% a 60%) e 31% na Alta; para as UC de uso sustentável, o desempenho foi ainda melhor, com 18% na Baixa, 33% na Média e 49% na Alta¹⁵⁵.

Apesar dos avanços nos índices de implementação das UC (RAPPAM, INDIMAPA e SAMGe), e em relação ao número de UC avaliadas, o Brasil não conseguiu cumprir o estabelecido pela CDB de avaliar, pelo menos, 60% de suas AP. Segundo TCU¹⁵⁶, as dificuldades de monitoramento e avaliação são observadas no sistema brasileiro de Áreas Protegidas como um todo. Em sua maioria, as avaliações são aplicadas para as UC federais, embora seja possível expandir os métodos para as UC de níveis estadual e municipal. Tal circunstância compromete a visualização do panorama do SNUC em sua totalidade e prejudica a tomada de decisão para um planejamento sistêmico.

Outro indicador utilizado pelo Governo brasileiro¹⁵⁷ para avaliar a Meta 11 é o número de conselhos gestores (iv), pois é um dos principais instrumentos para melhoria da equidade e promoção da participação social na gestão das UC e previstos na Lei do SNUC. No ano de 2018, foi atingida a marca de 285 conselhos

¹⁵¹ ÁLVAREZ MALVIDO, M. et al. *Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland; Bogotá: RedParques; UNEP-WCMC; CMAP-UICN; WWF; CONANP; Proyecto IAPA, 2021.

¹⁵² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁵³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁵⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Painel de resultados consolidado*. 2021. Disponível em: <http://samge.icmbio.gov.br/Painel>. Acesso em: 29 ago. 2021.

¹⁵⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)*. Brasília: TCU, 2021.

¹⁵⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

criados, o que totaliza 85% do total das 334 Unidades de Conservação federais¹⁵⁸. Segundo dados do ICM-Bio¹⁵⁹, esse número chegou a 288 em 2020 (tabela 5).

Tabela 5 – Evolução do número de conselhos gestores nas UC federais

ANOS	MMA		ICMBio	
	N.º de conselhos	N.º de UC	N.º de conselhos	N.º de UC
2012	245	312	244	-
2013	253	313	252	-
2014	264	320	263	-
2015	272	320	271	-
2016	276	320	275	-
2017	278	327	280	-
2018	285	334	284	334
2019	-	-	285	334
2020	-	-	288	334

Fonte: elaboração própria baseada em MMA e ICMBio¹⁶⁰

Na lista de UC para os três níveis de governo, o número de conselhos gestores é apresentado na Tabela 6, em que menos de 30% do total de UC brasileiras possuem conselho gestor constituído.

Tabela 6 – Número de conselhos gestores em UC por esfera administrativa

Esfera	N.º de conselhos	N.º de UC	%
Federal	226	1004	22,5%
Estadual	335	1066	31,4%
Municipal	167	398	42,0%
Total	728	2468	29,5%

Fonte: elaboração própria baseada em MMA¹⁶¹

Com relação aos indicadores taxa de desmatamento em UC federais na Amazônia Legal (v) e focos de calor ativos detectados em UC federais (vi), o primeiro indicador apresenta tendência de declínio (até o ano de 2017), enquanto o segundo apresenta tendência de aumento acentuado nos dois últimos anos da série (até o ano de 2016)¹⁶². Entretanto, relatórios recentes mostram que o número de focos e a taxa de desmatamento em UC e TI vêm aumentando de forma expressiva a partir de 2019¹⁶³.

¹⁵⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁵⁹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Conselho Gestor das Unidades de Conservação Federais*. 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-federais>. Acesso em: 29 ago. 2021.

¹⁶⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Conselho Gestor das Unidades de Conservação Federais*. 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-federais>. Acesso em: 29 ago. 2021.

¹⁶¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2- semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁶² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

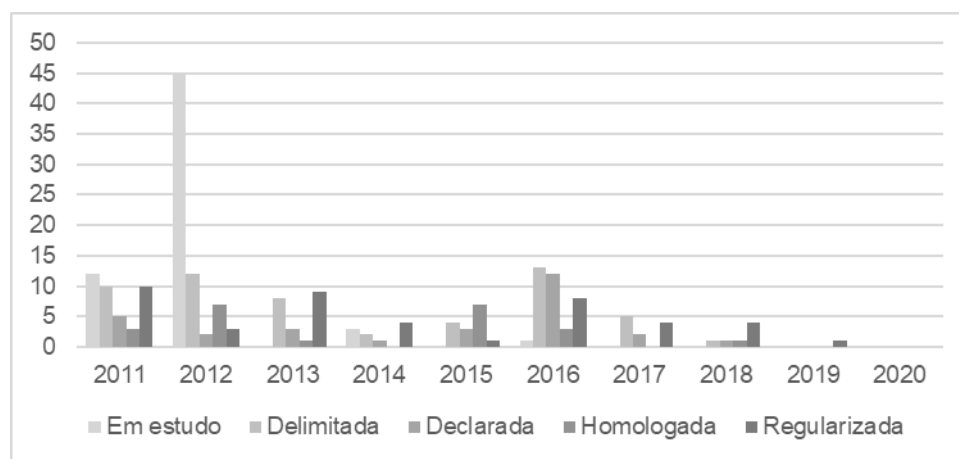
¹⁶³ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.; REDE XINGU +. *Xingu sob Bolsonaro: análise do desmatamento na Bacia do Rio Xingu (2018-2020)*. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/xingu-sob-bolsonaro-analise-do-desmatamento-na-bacia>

Além dos indicadores apresentados no 6º Relatório para a CDB, o Governo brasileiro também apresentou um conjunto de estratégias políticas, que visam contribuir com o cumprimento da Meta 11, como o CNUC e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), e em programas e projetos de alcance nacional ou regional, como Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – GEF Mar, Projeto Estratégias de conservação, restauração e manejo para a biodiversidade da Caatinga, Pampa e Pantanal – GEF Terrestre, Projeto Consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – *Life-Web*, Projeto Corredores Ecológicos e, mais recentemente, o Programa Nacional de Conectividade de Paisagens¹⁶⁴.

Dentre esses programas, destaca-se o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), que já finalizou a implementação de duas fases do programa e contribuiu para a criação de mais de 27 milhões de hectares em novas Unidades de Conservação e para a melhoria da efetividade de gestão das UC apoiadas em torno de 17%¹⁶⁵.

Com relação às TI, o seu reconhecimento legal se dá por meio do processo de demarcação e regularização, que garante segurança física e jurídica e maior proteção contra as crescentes pressões que ameaçam a sobrevivência desses povos e a conservação da biodiversidade¹⁶⁶. Nos últimos anos, houve queda nos processos demarcatórios e, nos últimos três anos, a total paralisação das fases iniciais de demarcação das TI, conforme Figura 4.

Figura 4 – Evolução dos processos demarcatórios das Terras Indígenas brasileiras



Fonte: elaboração própria baseada em Funai¹⁶⁷.

Esses dados corroboram aqueles apresentados por Cimi¹⁶⁸. Segundo o mesmo relatório, ainda no primeiro semestre de 2019, houve a devolução de 27 processos de demarcação à Fundação Nacional do Índio

do-rio-xingu-2018-2020. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁶⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁶⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁶⁶ MARETTI, C. C.; SIMÕES, J. F. *TICCAs: análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCAs*. Brasília: ISPN, 2020.

¹⁶⁷ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Processo Administrativo de Demarcação das Terras Indígenas*. 2021. Disponível em: http://10.0.0.34:8080/geoserver/funai/ows?service=WFS&version=1.0.0&request=GetFeature&typeName=funai%3Avw_geo_ti_sirgas2000_documentos&outputFormat=excel. Acesso em: 13 abr. 2021.

¹⁶⁸ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

(Funai) para que fossem revistos, o que implica maiores obstáculos, senão no próprio impedimento, ao cumprimento dos direitos constitucionais dos indígenas que reivindicam seus territórios ancestrais¹⁶⁹.

Estima-se que o Governo brasileiro tenha demarcado, apenas, 63,5% do total das TI¹⁷⁰ e, segundo estudo da Cimi¹⁷¹, das 1.298 TI identificadas no Brasil, 829 (63%) apresentam alguma pendência do Estado para a finalização do seu processo demarcatório. Destas 829, um total de 536 (64%) não tiveram, ainda, nenhuma providência adotada pelo Estado¹⁷².

Com relação à gestão dessas AP, apresentou-se a evolução de um importante instrumento de gestão, o Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTA), no 6º Relatório Nacional para a CDB. Até o ano de 2016, 91 PGTA haviam sido criados¹⁷³. Em comparação ao número total de TI reconhecidas, esse número é pouco expressivo e revela a necessidade de que o Estado avance na implementação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena e apoie seus instrumentos de gestão ambiental e territorial.

Já com relação ao monitoramento, parte das ações de proteção das TI são atribuídas, exclusivamente, ao Estado e prevista na legislação brasileira¹⁷⁴. São as ações de monitoramento territorial, fiscalização e prevenção de ilícitos, realizadas pela Funai e órgãos parceiros, como Ibama, ICMBio (quando há sobreposição com UC), Polícia Federal e as Polícias Militares dos estados¹⁷⁵. Tais ações visam coibir atividades ilícitas como desmatamento, fogo em floresta, mineração, degradação, dentre outras, que alterem condições territoriais e ambientais ou interfiram no uso tradicional, gerando conflitos e riscos às comunidades ali residentes¹⁷⁶.

Para auxiliar a melhoria do monitoramento territorial e as ações de controle, principalmente de grandes áreas, como na Amazônia, entrou em operação o Centro de Monitoramento Remoto (CMR) da Funai em 2015¹⁷⁷. Dessa forma, tem sido possível detectar, com menor lapso temporal e custos, alterações na cobertura vegetal das TI e, por consequência, realizar intervenções mais rápidas e acuradas em campo, visando à repressão dos ilícitos em curso¹⁷⁸.

Para as ações de prevenção a incêndios, a Funai utiliza imagens de satélite do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) para monitorar focos de calor em todo o país, complementadas por sobrevoos e incursões de equipes regionais e locais¹⁷⁹. Os combates aos incêndios em TI são realizados por brigadas

¹⁶⁹ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹⁷⁰ MARETTI, C. C.; SIMÕES, J. F. *TICCAs: análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCAs*. Brasília: ISPN, 2020.

¹⁷¹ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹⁷² CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹⁷³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁷⁴ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Proteção territorial*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/fiscalizacao-e-monitoramento>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁷⁵ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Proteção territorial*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/fiscalizacao-e-monitoramento>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁷⁶ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Proteção territorial*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/fiscalizacao-e-monitoramento>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁷⁷ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Proteção territorial*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/fiscalizacao-e-monitoramento>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁷⁸ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Proteção territorial*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/fiscalizacao-e-monitoramento>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁷⁹ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Proteção territorial*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/fiscalizacao-e-monitoramento>. Acesso em: 28 ago. 2021.

capacidades, que contam com indígenas que atuam tanto em suas próprias comunidades quanto em outras mais distantes, contando com o apoio logístico da Funai¹⁸⁰.

Apesar das melhorias relativas ao monitoramento das TI e da existência de programas de ação que visam proteger as comunidades e seus territórios de ilícitos, os povos indígenas, ainda, se encontram muito ameaçados pelas invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio, que trazem consigo muita violência¹⁸¹.

Na Bacia do rio Xingu, por exemplo, que é um dos maiores mosaicos contínuos de Terras Indígenas e UC do mundo, composto por 21 TI e nove UC, e considerada uma das regiões com maior sociobiodiversidade do mundo, houve aumento de 38% de desmatamento em TI e 50% dentro de UC em 2019¹⁸². Essas taxas refletem na ostensiva diminuição da fiscalização e, também, devido à expectativa da flexibilização das leis ambientais e precarização das políticas de combate ao desmatamento anunciadas pelo Governo a partir de 2019¹⁸³. A intensificação do desmatamento nessas áreas tem comprometido a integridade do Corredor Xingu como um todo e coloca em risco a manutenção de sua conectividade, e assim também pode acabar com a última barreira entre o novo arco do desmatamento e a Amazônia Oriental¹⁸⁴.

De forma geral, os ataques sobre as TI, em todo o Brasil, têm se intensificado desde 2019 em todos os biomas, havendo o aumento de 87% nos focos de incêndio e, conseqüentemente, do desmatamento, e o dobro no número de casos de invasões e exploração ilegal dos recursos quando comparados ao ano anterior¹⁸⁵. Assim como nos anos anteriores, a maioria desses ilícitos ocorrem em TI já regularizadas, que deveriam estar plenamente protegidas pela fiscalização do Estado¹⁸⁶. Em dados não oficiais, o número de TI afetadas por incêndios é ainda maior do que o registrado, visto que grande parte desses territórios ainda não foram demarcados e não têm, por isso, uma delimitação que lhes garanta um lugar na cartografia das instituições do Estado brasileiro¹⁸⁷.

Segundo Cimi e Maretti e Simões¹⁸⁸, o aumento dos ataques sobre os territórios indígenas é decorrente da má gestão federal, que não garante os direitos indígenas e que fragiliza o órgão indigenista, seja pelo

¹⁸⁰ FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Proteção territorial*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/fiscalizacao-e-monitoramento>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁸¹ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.; REDE XINGU +. *Xingu sob Bolsonaro: análise do desmatamento na Bacia do Rio Xingu (2018-2020)*. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/xingu-sob-bolsonaro-analise-do-desmatamento-na-bacia-do-rio-xingu-2018-2020>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁸² REDE XINGU +. *Xingu sob Bolsonaro: análise do desmatamento na Bacia do Rio Xingu (2018-2020)*. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/xingu-sob-bolsonaro-analise-do-desmatamento-na-bacia-do-rio-xingu-2018-2020>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁸³ REDE XINGU +. *Xingu sob Bolsonaro: análise do desmatamento na Bacia do Rio Xingu (2018-2020)*. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/xingu-sob-bolsonaro-analise-do-desmatamento-na-bacia-do-rio-xingu-2018-2020>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁸⁴ REDE XINGU +. *Xingu sob Bolsonaro: análise do desmatamento na Bacia do Rio Xingu (2018-2020)*. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/xingu-sob-bolsonaro-analise-do-desmatamento-na-bacia-do-rio-xingu-2018-2020>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁸⁵ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹⁸⁶ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹⁸⁷ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹⁸⁸ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.; MARETTI, C. C.; SIMÕES, J. F. *TICCA's: análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCA's*. Brasília:

menor orçamento, seja no desmantelamento de sua estrutura fundiária, responsável pelos procedimentos demarcatórios, ou pela troca de presidente e diretores por agentes externos ao indigenismo. Além disso, o favorecimento à apropriação de TI por terceiros e a sua exploração indiscriminada, ameaçam a sobrevivência dos povos, como ilustrado pela tentativa de autorização da exploração mineral em TI¹⁸⁹.

O aumento desses ilícitos afeta, diretamente, a efetividade dessas áreas, ameaça os povos tradicionais e a biodiversidade, traz danos à imagem do Brasil frente à opinião pública internacional, comprometendo possíveis parcerias e investimentos que poderiam ser captados para contribuir com a conservação da biodiversidade nacional.

4.2.4 Categoria: (iv) Conectividade e integração com paisagens terrestres e marinhas mais amplas

De acordo com o relatório *Protected Planet Report 2020*¹⁹⁰, ao final de 2020, 7,84% da superfície terrestre do mundo estava protegida e conectada, muito abaixo dos 17% exigidos pela Meta 11 de Aichi. Com relação ao ambiente marinho, métodos para avaliar a conectividade marítima ainda estão sendo desenvolvidos e refinados¹⁹¹.

Para o Brasil, há divergência nos dados apresentados sobre a superfície terrestre protegida conectada, variando entre 14,2%¹⁹² até pouco mais de 20%¹⁹³.

Segundo MMA¹⁹⁴, apesar de apresentar bons índices de conectividade média entre as áreas, existe grande heterogeneidade entre regiões e biomas no Brasil. Enquanto a Amazônia apresenta níveis melhores de conectividade, os demais biomas apresentam baixo nível, distantes de alcançarem a meta de 17%¹⁹⁵. Apesar do melhor nível de conectividade, a Amazônia vem sofrendo com a intensificação do desmatamento, sobretudo no Corredor Xingu, que coloca em risco a manutenção de sua conectividade¹⁹⁶.

Apesar das estimativas apresentadas, o Governo brasileiro, ainda, não possui instrumentos adequados para afirmar sobre a conectividade das regiões¹⁹⁷. Com relação às áreas marinhas, Endo *et al.* e Ribeiro *et al.*¹⁹⁸ apontaram para a baixa conectividade e longas distâncias entre as AP.

ISP, 2020.

¹⁸⁹ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹⁹⁰ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

¹⁹¹ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

¹⁹² ÁLVAREZ MALVIDO, M. *et al. Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland; Bogotá: RedParques; UNEP-WCMC; CMAP-UICN; WWF; CONANP; Proyecto IAPA, 2021.

¹⁹³ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IV Relatório Luz da Sociedade Civil Da Agenda 2030 De Desenvolvimento Sustentável*. 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.; UNEP-WCMC. *Protected area profile for Brazil from the World Database of Protected Areas*. 2021. Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/country/BRA>. Acesso em: 28 ago. 2021.; UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

¹⁹⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

¹⁹⁵ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IV Relatório Luz da Sociedade Civil Da Agenda 2030 De Desenvolvimento Sustentável*. 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁹⁶ REDE XINGU +. *Xingu sob Bolsonaro: análise do desmatamento na Bacia do Rio Xingu (2018-2020)*. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/xingu-sob-bolsonaro-analise-do-desmatamento-na-bacia-do-rio-xingu-2018-2020>. Acesso em: 28 ago. 2021.

¹⁹⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.; BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)*. Brasília: TCU, 2021.

¹⁹⁸ ENDO, C. A. K. *et al.* Low connectivity compromises the conservation of reef fishes by marine protected areas in the tropical South Atlantic. *Scientific Reports*, v. 9, n. 1, p. 1-11, 2019.; RIBEIRO, E. M. *et al.* Unidades de Conservação costeiras e marinhas

Para melhorar essa realidade, o Governo brasileiro criou o Programa Nacional de Conectividade de Paisagens – Programa Conecta e o Projeto Corredores Ecológicos¹⁹⁹. Este último busca a consolidação de corredores ecológicos na Mata Atlântica e Amazônia, contribuindo para integração de ações para melhoria dos índices de conectividade em escala regional e nacional nos próximos anos²⁰⁰.

Segundo *Protected Planet Report 2020*²⁰¹, assim como as Outras Medidas Efetivas de Conservação Baseadas em Área (OMEC), os corredores ecológicos, ainda, não foram identificados ou mapeados em uma escala significativa, e mais trabalho é necessário antes que eles possam ser contabilizados nas análises de conectividade. Outro ponto importante a se considerar são as Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reservas Legais (RL), que são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e entre as próprias Áreas Protegidas no Brasil²⁰². Assim, a regularização dessas áreas e a restauração daquelas que estejam degradadas também contribuirão para melhorar os índices de conectividade.

A criação de UC e demarcação de TI nos biomas que ainda carecem de maior cobertura por AP também pode melhorar a conectividade entre essas áreas desde que sejam feitas de forma estratégica, ou seja, considerando um planejamento criterioso. Aliado a isso, é preciso que o Estado intensifique as ações de fiscalização para evitar que a conectividade seja comprometida por ilícitos e que fortaleça a gestão dessas áreas visando contribuir para esse objetivo. Outra ameaça à conectividade são os processos de PADD, que devem ser realizados com embasamento técnico-científicos, ampla participação das partes interessadas e sem que haja interesses escusos.

Com relação à integração, até o momento, não há indicadores acordados para rastrear o seu progresso na Meta 11 de Aichi²⁰³. Em âmbito nacional, o Governo brasileiro, ainda, não apresenta a aferição desse elemento²⁰⁴. Segundo o relatório Luz²⁰⁵, nenhum dos biomas alcançaram a meta de integração na paisagem, tendo a Mata Atlântica e Pantanal mais próximos de alcançar.

Apesar dessa falta de mecanismos para aferir, o Brasil possui iniciativas que visam à integração das AP com paisagens mais amplas. O Programa Conecta determina os mosaicos como um modelo de gestão integrada, com 17 mosaicos federais reconhecidos²⁰⁶. Outros dois projetos são os GEF Mar e GEF Terrestre, que visam fortalecer o SNUC, integrar diferentes categorias de UC e elas com a comunidade, em prol da conservação²⁰⁷. Em âmbito regional, o Brasil também participa de estratégias de integração de AP com países vizinhos, como a Pantanal Transfronteiriço (entre Bolívia, Brasil e Paraguai) e a Iniciativa Visão Amazônica de Red Parques com diversos países sul-americanos²⁰⁸.

no Brasil. In: MUEHE, D.; LINS-DEBARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (org.). *Geografia marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos*. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 402-437.

¹⁹⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

²⁰⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

²⁰¹ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

²⁰² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

²⁰³ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.

²⁰⁴ UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.; BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)*. Brasília: TCU, 2021.

²⁰⁵ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IV Relatório Luz da Sociedade Civil Da Agenda 2030 De Desenvolvimento Sustentável*. 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

²⁰⁶ ÁLVAREZ MALVIDO, M. et al. *Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland; Bogotá: RedParques; UNEP-WCMC; CMAP-UICN; WWF; CONANP; Proyecto IAPA, 2021.

²⁰⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.

²⁰⁸ ÁLVAREZ MALVIDO, M. et al. *Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland;

É preciso que os programas já estabelecidos continuem recebendo investimentos e sendo aprimorados, e que a participação das comunidades locais, pesquisadores, setor privado e ONG sejam sempre incentivada com o intuito de integrar essas AP à população e às ações realizadas em seu entorno, visando ao desenvolvimento e progresso equitativamente justo, ambientalmente correto e economicamente sustentável para o país.

5 Considerações finais

Este estudo reuniu informações de diversas fontes acerca do desempenho do Brasil com relação às Metas 11 de Aichi e Nacional, com o intuito de contribuir com o conhecimento sobre o cumprimento dessas Metas pelo país. Dessa forma, foi possível construir um arcabouço robusto e atualizado para apresentação e análise de cada elemento e Áreas Protegidas (AP), relacionados a essas Metas, e para a identificação dos avanços alcançados e dos desafios que ainda necessitam ser ou que já foram superados.

Prevvia-se que o Brasil enfrentaria grandes dificuldades para cumprir o estabelecido nesse acordo. Sendo assim, apesar dos avanços, eles não foram suficientes para superá-las e as Metas 11 de Aichi e Nacional foram parcialmente cumpridas. Dentre os elementos das metas, apenas a cobertura total terrestre e marinha da Meta 11 foram cumpridas. Entretanto, esse resultado oculta problemas como baixa representatividade e a criação de AP em lugares com baixas pressões e menos importantes para a conservação da biodiversidade, cumprindo apenas a meta quantitativa. Para os demais elementos, como representação ecológica (por biomas e ecorregiões), proteção de áreas chave para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, gestão efetiva e equitativa, conectividade e integração das AP com paisagens mais amplas, o Brasil ainda está longe de atingir as Metas.

A avaliação do cumprimento da Meta 11 de Aichi foi prejudicada, tanto internacional quanto nacionalmente, devido às dificuldades em se estabelecerem indicadores precisos ou a tempo de seu encerramento para avaliar os resultados dos países. Atrelado a isso, no Brasil, a falta de dados sistematizados e atualizados sobre as AP como um todo também prejudicou a avaliação do real desempenho brasileiro.

Notou-se, ainda, que, apesar da indicação de outras AP, como as Áreas de Preservação Permanente (APP), Reservas Legais (RL) e Terras Indígenas (TI), houve poucos esforços para implementá-las e/ou melhorar sua avaliação perante a Meta 11: não ocorreu finalização do Cadastro Ambiental Rural das APP e RL e essas áreas não foram analisadas no último relatório nacional para a CDB; e houve queda e, posteriormente, total paralisação no número de processos demarcatórios de TI. Além disso, poucas informações sobre essas áreas relacionadas às Metas 11 de Aichi e Nacional foram encontradas nas fontes oficiais do Estado brasileiro e na produção científica. Isso pode revelar a dificuldade que o Governo brasileiro teve para contabilizar essas áreas e a necessidade de maiores esforços para que se possa criar mecanismos para que, de fato, estas possam ser avaliadas e usufruídas em acordos como esse e contribuam para a conservação da biodiversidade.

Com o encerramento das Metas de Aichi e das Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020, inicia-se o próximo ciclo de negociações e deliberações da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), o chamado Marco Global para a Biodiversidade Pós-2020. Será necessário que se busque superar os desafios enfrentados com base nas lições aprendidas com as Metas de Aichi, com um enfoque maior para a implementação e monitoramento das metas e a construção de indicadores, que foram a principal lacuna que dificultou o êxito do último acordo da CDB, que não foi cumprido em sua totalidade por nenhum país.

No âmbito nacional, o Brasil enfrenta retrocessos na área ambiental nos últimos anos. O aumento no número de ilícitos, como desmatamentos e focos de incêndio, e os ataques às AP brasileiras vêm descredibilizando o Brasil e prejudicando a imagem nacional construída a partir do protagonismo nas discussões ambientais internacionais. É preciso que o Brasil retome seu papel protagonista nas discussões da CDB e reafirme seus compromissos com a conservação da biodiversidade e, assim, possa atrair parceiros e investimentos para suprir a escassez de recursos que atualmente o país enfrenta. Internamente, é preciso que o país fortaleça as políticas públicas em AP, a fim de tornar essas áreas efetivas para os fins de sua criação. Acima de tudo, é preciso o comprometimento da sociedade brasileira, para apoiar e reconhecer o importante papel do país na conservação da biodiversidade.

Referências

- ÁLVAREZ MALVIDO, M. *et al. Informe Planeta Protegido 2020: Latinoamérica y el Caribe*. Ciudad de México; Cambridge; Gland; Bogotá: RedParques; UNEP-WCMC; CMAP-UICN; WWF; CONANP; Proyecto IAPA, 2021.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BENSUSAN, N. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo nº 2, de 03 de fevereiro de 1994*. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 ago. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 28 ago. 2021.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 5º relatório nacional para a Convenção Sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2016.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Brasil: 6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2020.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Biodiversidade. *Resolução CONABIO n. 03, de 21 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/Resolucao%20N3%20CONABIO.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2021.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão Nacional de Biodiversidade. *Resolução CONABIO n. 06, de 03 de setembro de 2013*. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/economia-dos-ecossistemas/resolucao_conabio_no_06_de_03_de_set_de_2013.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade – EPANB: 2016-2020*. Brasília: MMA, 2017.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Fichas técnicas dos indicadores das Metas Nacionais de Biodiversidade*. Brasília: MMA, 2019.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Glossário*. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/glossario.html>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Lista das Unidades de Conservação (UC) ativas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. 2020. Disponível em: http://dados.mma.gov.br/dataset/44b6dc8a-dc82-4a84-8d95-1b0da7c85dac/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f/download/cnuc_2020_2- semestre.csv. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Processo Brasileiro de Construção da Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB): caminhos e lições aprendidas*. Brasília: MMA, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Quarto relatório nacional para a convenção sobre diversidade biológica*: Brasil. Brasília: MMA, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Subsídios para um Plano de Ação Governamental e diretrizes para o PPA 2016-19: conservação e uso sustentável da biodiversidade*. Brasília: MMA, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional em Unidades De Conservação federais: Índice de Implementação e da Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa)*. Brasília: TCU, 2021.

COELHO, B. H. D. S. Evolução histórica e tendências das Áreas Naturais Protegidas: de sítios sagrados aos mosaicos de Unidades de Conservação. *Diversidade e Gestão*, v. 2, n. 22, p. 106-121, 2018.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019*. 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Aichi Biodiversity Targets*. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *History of the Convention*. Disponível em: <https://www.cbd.int/history/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Quick guide to the Aichi Biodiversity Targets*. 2020. Disponível em: <https://www.cbd.int/nbsap/training/quick-guides/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity*. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7200>. Acesso em: 28 ago. 2021.

ENDO, C. A. K. *et al.* Low connectivity compromises the conservation of reef fishes by marine protected areas in the tropical South Atlantic. *Scientific Reports*, v. 9, n. 1, p. 1-11, 2019.

FRANCO, J. L. D. A.; SCHITTINI, G. D. M.; BRAZ, V. D. S. História da conservação da natureza e das áreas protegidas: panorama geral. *Historiae*, v. 6, n. 2, p. 233-270, 2015.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Demarcação de terras indígenas*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 28 ago. 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Processo Administrativo de Demarcação das Terras Indígenas*. 2021. Disponível em: http://10.0.0.34:8080/geoserver/funai/ows?service=WFS&version=1.0.0&request=GetFeature&typeName=funai%3Avw_geo_ti_sirgas2000_documentos&outputFormat=excel. Acesso em: 13 abr. 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Proteção territorial*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/fiscalizacao-e-monitoramento>. Acesso em: 28 ago. 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Situação fundiária das terras indígenas*. Brasília: Funai, 2020.

GIGLIO, V. J. *et al.* Large and remote marine protected areas in the South Atlantic Ocean are flawed and raise concerns: comments on Soares and Lucas (2018). *Marine Policy*, v. 96, p. 13-17, 2018.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *IV Relatório Luz da Sociedade Civil Da Agenda 2030 De Desenvolvimento Sustentável*. 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_web-1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Conselho Gestor das Unidades de Conservação Federais*. 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-federais>. Acesso em: 29 ago. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Painel de resultados consolidado*. 2021. Disponível em: <http://samge.icmbio.gov.br/Painel>. Acesso em: 29 ago. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais*. 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/planos-de-manejo-de-unidades-de-conservacao-federais>. Acesso em: 29 ago. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Relatório de gestão integrada*. Brasília: ICMBio, 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Terras indígenas no Brasil*. 2021. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/quem-sao>. Acesso em: 28 ago. 2021.

JENKINS, C. N.; JOPPA, L. Expansion of the global terrestrial protected area system. *Biological Conservation*, v. 142, n. 10, p. 2166-2174, 2009.

LINDE, K.; WILLICH, S. N. How objective are systematic reviews? Differences between reviews on complementary medicine. *Journal of the Royal Society of Medicine*, v. 96, n. 1, p. 17-22, 2003.

MARETTI, C. C.; SIMÕES, J. F. *TICCA*s: análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos *TICCA*s. Brasília: ISPN, 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. G. C. *et al.* Measuring what matters: identifying indicators of success for Brazilian marine protected areas. *Marine Policy*, v. 74, p. 91-98, 2016.

ORGANIZATION OF LATIN AMERICA AND CARIBBEAN SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Protected areas Latin America: coordinated audit*. Brasília, 2015.

PACHECO, A. A.; NEVES, A. C. O.; FERNANDES, G. W. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

PRATES, A. P. L.; IRVING, M. D. A. Conservação da Biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

REDE XINGU +. *Xingu sob Bolsonaro: análise do desmatamento na Bacia do Rio Xingu (2018-2020)*. 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/tingu-sob-bolsonaro-analise-do-desmatamento-na-bacia-do-rio-tingu-2018-2020>. Acesso em: 28 ago. 2021.

RIBEIRO, E. M. *et al.* Unidades de Conservação costeiras e marinhas no Brasil. In: MUEHE, D.; LINS-DEBARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (org.). *Geografia marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos*. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 402-437.

ROMA, J. C.; CORADIN, L. A governança da Convenção sobre Diversidade Biológica e sua implementação no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016. p. 253-286.

- SALVIO, G. M. M. *Áreas naturais protegidas e indicadores socioeconômicos: o desafio da conservação da natureza*. Jundiaí: Paco Editora, 2017.
- SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, v. 11, n. 1, p. 83-89, 2007.
- SILVA, A. P. Brazilian large-scale marine protected areas: other “paper parks”? *Ocean and Coastal Management*, v. 169, p. 104-112, 2019.
- SILVA, F. M. O que sabemos sobre competências coletivas? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. *Anais [...] Rio de Janeiro: ANPAD*, 2012.
- SPAROVEK, G. *et al. Considerações sobre o Código Florestal Brasileiro*. Kamloops, 2010. Disponível em: http://ecologia.ib.usp.br/lepac/codigo_florestal/Sparovek_etal_2010.pdf. Acesso em: 29 ago. 2021.
- UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Biodiversidade brasileira: análise de situação e oportunidades, documento-base*. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.
- UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil, documento-base*. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.
- UNEP-WCMC. *Protected area profile for Brazil from the World Database of Protected Areas*. 2021. Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/country/BRA>. Acesso em: 28 ago. 2021.
- UNEP-WCMC; IUCN. *Protected planet report 2020*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 2021.
- VERÍSSIMO, A. *et al. Áreas protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios*. Belém; São Paulo: Imazon; ISA, 2011.
- VIEIRA, R. R. S.; PRESSEY, R. L.; LOYOLA, R. The residual nature of protected areas in Brazil. *Biological Conservation*, v. 233, p. 152-161, 2019.
- VILAR, C. C. *et al. Strengthening the synergies among global biodiversity targets to reconcile conservation and socio-economic demands. Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, v. 30, n. 3, p. 497-513, 2020.
- VILAR, C. C.; JOYEUX, J.-C. Brazil’s marine protected areas fail to meet global conservation goals. *Animal Conservation*, p. 1-8, 2021.
- WENCESLAU, F. F.; BARDEN, J. E.; TURATTI, L. O Brasil e as Metas de Aichi: uma análise sobre o cumprimento da Meta 11. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, v. 9, n. 25, p. 113-132, 2020.
- WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Metas*. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/biodiversidade/dialogos_biodiversidade/metas/. Acesso em: 28 ago. 2021.
- WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *PADDD em Unidades de Conservação na Amazônia: mapeamento e análise das tendências de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação no bioma*. 2019. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/padddunidadesconservacaoamazonia_final.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.
- WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Redução, recategorização e extinção de Unidades de Conservação no cerrado*. 2020. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20\(UC\)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estejam%20salvas](https://www.wwf.org.br/?77076/Reducao-recategorizacao-e-extincao-de-unidades-de-conservacao-no-Cerrado#:~:text=Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o%20(UC)%20hoje,que%20UC%20estaduais%20estejam%20salvas). Acesso em: 28 ago. 2021.
- WORLD WILDLIFE FUND BRASIL. *Unidades de Conservação no Brasil: o que ameaça as áreas protegidas brasileiras?*. 2020. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/factsheet_uc_tema05_v2.pdf. Acesso em: 28 ago. 2021.

APÊNDICE A – Tabela sobre o número e área de cobertura (em hectares) das Categorias de Unidades de Conservação por bioma

Categorias de UC		Biomas							TOTAL
		Amazônia	Caatinga	Cerrado	Mata Atlântica	Pampa	Pantanal	Área Marinha	
Área Proteção Ambiental	Área (ha)	20.438.707	5.591.668	11.140.220	8.803.836	462.533	5.991	83.557.920	130.000.875
	Nº UC	36	40	87	236	4	1	73	477
Área de Relevante Interesse Ecológico	Área(ha)	44.590	12.776	11.299	47.492	-	-	424	116.581
	Nº UC	6	6	20	28	0	0	6	66
Estação Ecológica	Área (ha)	10.700.095	138.906	923.804	153.504	32.805	11.555	16.926	11.977.595
	Nº UC	17	7	22	56	1	1	8	112
Floresta	Área (ha)	31.254.973	54.025	55.329	36.713	-	-	-	31.401.040
	Nº UC	60	5	11	35	0	0	0	111
Monumento Natural	Área (ha)	410	59.455	40.103	61.761	1	-	11.486.980	11.648.710
	Nº UC	2	8	17	34	1	0	10	72
Parque	Área (ha)	26.881.602	1.623.258	4.625.028	2.335.705	69.362	428.535	467.929	36.431.419
	Nº UC	58	32	91	301	9	5	46	542
Refúgio da Vida Silvestre	Área (ha)	11.415	204.106	251.569	111.638	8.860	-	85.912	673.500
	Nº UC	5	10	7	53	2	0	8	85
Reserva Biológica	Área (ha)	5.289.007	10.857	8.201	251.476	10.784	-	54.706	5.625.031
	Nº UC	15	4	7	38	4	0	8	76
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área (ha)	11.108.860	9.384	96.957	24.174	-	-	5.304	11.244.679
	Nº UC	23	1	2	13	0	0	4	43
Reserva Extrativista	Área (ha)	14.678.217	1.899	100.151	72.103	-	-	769.388	15.621.758
	Nº UC	76	3	7	12	0	0	24	122
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Área (ha)	47.110	48.288	115.172	128.784	3.130	260.782	8	603.274
	Nº UC	56	95	176	648	13	21	1	1010
TOTAL	Área (ha)	120.454.986	7.754.622	17.367.833	12.027.186	587.475	706.863	96.445.497	255.344.462
	Nº UC	354	211	447	1454	34	28	188	2716

Fonte: Elaboração própria baseada em MMA, 2020.

Agradecimentos

Este artigo é produto do Trabalho de Conclusão de Curso da primeira autora, no curso de Especialização em Planejamento e Gestão de Áreas Naturais Protegidas, oferecido pelo IFSudeste MG/*Campus* Barbacena. Dessa forma, gostaríamos de agradecer aos Professores Dr. José Emílio Zanzirolani de Oliveira e Dr. Wanderley Jorge da Silveira Junior, que compuseram a banca examinadora e contribuíram com sugestões para a melhoria deste trabalho. Também nossos agradecimentos ao Pesquisador Dr. Cláudio Carrera Maretti pelo compartilhamento de materiais relevantes aos objetivos deste artigo.

The cover features a photograph of a modern, white building with large glass windows and a prominent white statue of a seated woman holding a book. The building is situated on a hillside with a large, curved walkway and a pool of water in the foreground. The sky is blue with scattered white clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A política permissiva brasileira aos agrotóxicos e suas repercussões para a sadia qualidade de vida: uma análise sobre o uso de agrovenenos

The Brazilian permission policy to pesticides and its repercussions for the soundly quality of life: an analysis of the use of agrovenens

Andreza Aparecida Franco Câmara

Juliana Freitas Mendes

A política permissiva brasileira aos agrotóxicos e suas repercussões para a sadia qualidade de vida: uma análise sobre o uso de agrotóxicos*

The Brazilian permission policy to pesticides and its repercussions for the soundly quality of life: an analysis of the use of agrotóxicos

Andreza Aparecida Franco Câmara**

Juliana Freitas Mendes***

Resumo

O artigo investiga a relação existente entre a ampla utilização de agrotóxicos na agricultura decorrente do modelo tradicional de produção, permitida pela política brasileira, e os impactos à saúde e ao meio ambiente que podem impedir a concretização da sadia qualidade de vida. A hipótese verificada aduz que a ampla utilização de agrotóxicos na agricultura representa uma violação aos direitos fundamentais à vida, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à alimentação adequada e à defesa do consumidor. A metodologia adotada fundamentou-se no método indutivo, com técnica comparativa entre a política brasileira permissiva e a adoção restritiva europeia, por meio da revisão de literatura nas áreas do Direito e da Saúde. Igualmente, empregou-se a análise de julgados dos tribunais superiores sobre o tema. Conclui-se que, no Brasil, a partir do marco inaugural de utilização dos agrotóxicos, houve potencial incremento governamental para seu uso na agricultura face à ausência de norma expressa para disciplinar a entrada de diversas substâncias no país, em oposição a política adotada pela União Europeia. Posteriormente, verificou-se que os riscos para o meio ambiente e para saúde, decorrentes dessa política permissiva ao uso de substâncias químicas, em relação ao cultivo de alimentos, ensejam na violação ao postulado do meio ambiente e da sadia qualidade de vida dos brasileiros. O artigo contribui para a discussão da mudança da política permissiva brasileira adotada, visando à garantia, à segurança alimentar e nutricional dos indivíduos, cabendo ao Estado intervir no uso excessivo de agrotóxicos na agricultura para a manutenção dos postulados constitucionais.

Palavras-chave: agrotóxicos; sadia qualidade de vida; direitos fundamentais.

Abstract

The article investigates the relationship between the wide use of pesticides in agriculture resulting from the traditional model of production, allowed

* Recebido em 02/05/2022

Aprovado em 22/08/2022

** Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais. Professora Adjunta na Universidade Federal Fluminense. Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Líder do Grupo de Pesquisa Observatório de Estudos e Pesquisa do Interior: Território, Populações Tradicionais e Políticas Públicas. Pesquisadora da FAPERJ. E-mail: andrezafranco@id.uff.br.

*** Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: julianafreitas26@gmail.com.

by Brazilian policy, and the impacts on health and the environment that can prevent the achievement of a healthy quality of life. The verified hypothesis argues that the wide use of pesticides in agriculture represents a violation of the fundamental rights to life, to an ecologically balanced environment, to health, to adequate food and to consumer protection. The methodology adopted was based on the inductive method, with a comparative technique between the permissive Brazilian policy and the restrictive European adoption, through a literature review in the areas of Law and Health. the theme. It was concluded that, in Brazil, from the inaugural milestone of the use of pesticides, there was a potential government increase for their use in agriculture, given the absence of an express rule to discipline the entry of various substances into the country, in opposition to the policy adopted by the European Union. Subsequently, it was found that the risks to the environment and health resulting from this permissive policy for the use of chemical substances in food cultivation imply a violation of the postulate of the environment and the healthy quality of life of Brazilians. The article contributes to the discussion of the change in the Brazilian permissive policy adopted, aiming at guaranteeing the food and nutritional security of individuals, with the State being responsible for intervening in the excessive use of pesticides in agriculture in order to maintain the constitutional postulates.

Keywords: pesticides; healthy quality of life; fundamental rights.

1 Introdução

A alta permissividade brasileira à entrada de agrotóxicos no país e o grande consumo dessas substâncias na agricultura, chamada de convencional, podem ser prejudiciais para a saúde humana e o meio ambiente¹. A maior preocupação dos pesquisadores da área de saúde pública e do direito está no fato de, ainda, não haver estudos científicos suficientes para garantir que tais produtos não geram malefícios em longo prazo para a saúde humana e para o meio ambiente².

A política brasileira permissiva ao uso de agrotóxicos é evidenciada pelas constatações de que o Brasil é um dos países que mais produz gêneros agrícolas³ tornou-se, em 2008, o maior consumidor de agrotóxicos.

Já os prejuízos da utilização de agroquímicos no cultivo de alimentos podem ser verificados pelas diversas notificações de intoxicação por agrotóxicos todos os anos, principalmente a aguda, que ocorre por contato direto e causa efeitos imediatos no corpo humano⁴. Além disso, os possíveis riscos desse consumo

¹ DIAS, A. P. *et al.* *Agrotóxicos e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. v. 2. *E-book*. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/32385/2/02agrototoxicos.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2020.

² CARNEIRO, F. *et al.* *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

³ PIGNATI *et al.* Distribuição espacial do uso de agrotóxicos no Brasil: uma ferramenta para a vigilância em saúde. In: SOUZA, M. M. O.; FOLGADO, C. A. R. (org.). *Agrotóxicos e agroecologia: enfrentamentos científicos, jurídicos, políticos e socioambientais*. Anápolis: UEG, 2019. p. 93-115.

⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. *Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. v. 1, t. 2. *E-book*. Disponível em: http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrototoxicos.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

em longo prazo são alertados por especialistas no tema que relacionam os agrotóxicos a mortes⁵ e a diversas doenças crônicas em humanos⁶ e não humanos⁷.

Dessa forma, pretende-se discutir se a permissividade da política brasileira, ao emprego de agrotóxicos na agricultura, prejudica a sadia qualidade de vida dos brasileiros, por meio da análise de revisão de literatura e das decisões judiciais dos tribunais superiores que versam sobre o tema, mesmo que indiretamente, e a comparação com a política adotada pela comunidade europeia que se opõe a flexibilizar as normas existentes⁸.

A relevância do tema da presente pesquisa é, portanto, evidenciada pelo alto consumo de agrotóxicos pelo Brasil, inclusive em relação a produtos proibidos nos países que os fabricam, devido ao aumento dos números de agrotóxicos registrados desde o Governo Temer e aos possíveis riscos à saúde dos seres humanos que podem ser causados por essas substâncias. Tendo grande importância social e jurídica, uma vez que a população brasileira deve ser informada sobre os danos que os agrotóxicos podem causar à sadia qualidade de vida e sobre o fato de a extrema utilização de produtos químicos na agricultura violar seus direitos constitucionais à vida, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, à alimentação adequada e à defesa do consumidor.

Para tanto, será utilizada a metodologia a revisão bibliográfica e da legislação em vigor, a fim de analisar a hipótese central de que os possíveis impactos ao equilíbrio do meio ambiente e à vida humana, provocados pela alta permissividade da política brasileira para utilização de agrotóxicos na agricultura, que impedem a concretização dos direitos fundamentais; em contraposição à centralidade europeia que restringe, cada vez mais, o uso de agrotóxico, priorizando o consumo sustentável e inclusivo.

2 Os impactos da utilização de agrotóxicos na agricultura brasileira e os direitos fundamentais

Para analisar a política permissiva de utilização de agrotóxicos na agricultura brasileira sob o viés constitucional pós-1988, é preciso abordar os possíveis impactos do seu uso ao meio ambiente e à vida humana⁹ e, conseqüentemente, aos direitos fundamentais dos brasileiros, que é o objetivo central desse item. Além disso, também é necessário perpassar pelo contexto histórico de surgimento dessas substâncias no mundo e de introdução no Brasil e pela tendência da Comunidade Europeia de redução do seu uso em contraste com o alto consumo brasileiro.

⁵ OPAS/OMS. *OPAS/OMS destaca importância da atuação conjunta dos setores da saúde, agricultura e meio ambiente na regulamentação de agrotóxicos*. set. 2018. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5756:opas-oms-destaca-importancia-da-atuacao-conjunta-dos-setores-da-saude-agricultura-e-meio-ambiente-na-regulamentacao-de-agrotoxicos&Itemid=839. Acesso em: 2 jul. 2020.

⁶ CARNEIRO, F. *et al. Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

⁷ USP. Agrotóxicos causam danos na fisiologia de animais aquáticos. *Jornal da USP*, São Paulo, 10 jul. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/agrotoxicos-causam-danos-na-fisiologia-de-animais-aquaticos/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

⁸ FOLGADO, C. A. R. Sistema Normativo de Agrotóxicos: elementos de contextualização histórica e reflexão crítica. In: FOLGADO, C. A. R. *et al. (org.) Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 5-53.

⁹ CARNEIRO, F. *et al. Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

2.1 Breve contexto histórico do surgimento de agrotóxicos no mundo e de sua introdução na agricultura brasileira

A abordagem acerca do contexto histórico de surgimento de agrotóxicos é necessária por mostrar que, quando essas substâncias começaram a ser produzidas, não havia, ainda, pesquisa científica suficiente para garantir que seu uso na agricultura era seguro, mas que, mesmo assim, foram propagadas pelo mundo e são utilizadas até os dias atuais, embora ainda haja incerteza acerca de seus riscos a longo prazo.

A implementação em massa dos agrotóxicos na agricultura está diretamente relacionada ao fim da Segunda Guerra Mundial e à necessidade de as indústrias bélicas se adaptarem à nova realidade por meio do aproveitamento da tecnologia de guerra para a agricultura, como a de utilização do conhecimento de produção de armas químicas para a fabricação dos agrotóxicos¹⁰.

Apesar de na época não haver, ainda, estudos científicos suficientes para assegurar que não haveria consequências para o meio ambiente e para a vida humana, no período entre as duas grandes guerras mundiais, já se sabia que os agroquímicos eram capazes de matar os insetos, visto que eram feitos testes neles para averiguar a letalidade dessas substâncias nos seres humanos como armas químicas¹¹.

Contudo, mesmo havendo conhecimento do potencial letal dessas substâncias, os agrotóxicos foram propagados pelo mundo por meio da Revolução Verde, sob a alegação de que a insegurança alimentar era ocasionada pela baixa produção de alimentos nos países pobres, tendo sua utilização sido amplamente incentivada para o combate das chamadas “pragas agrícolas” e para o aumento da produção agrícola¹². Esse pacote tecnológico que continha, dentre outros insumos, os agrotóxicos, passou a ser intensamente adotado pelos países, inclusive pelo Brasil.

Um aspecto que contribuiu para o grande consumo de agrotóxicos no Brasil foi o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal criado em 1934, que vigorou até 1989, e permitiu o registro de diversas substâncias químicas para uso na agricultura. A introdução do pacote tecnológico da Revolução Verde ocorreu em 1965, no Brasil, quando foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural, que obrigava os agricultores que precisavam de crédito a comprar agrotóxicos.

Já em 1975, o governo brasileiro criou o Plano Nacional de Defensivos Agrícolas que permitiu que empresas transnacionais produtoras de agrotóxicos viessem para o Brasil e financiou o desenvolvimento de empresas brasileiras¹³. O Plano Nacional de Defensivos Agrícolas tornou hegemônico esse modelo de cultivo tanto entre os agricultores quanto em relação ao desenvolvimento técnico-científico e profissional, por meio das escolas de formação de agronomia e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária¹⁴.

Num processo contínuo à Revolução Verde, surgiu o agronegócio, que apresenta um nível mais alto de modernização, utiliza monoculturas voltadas para a exportação e é altamente dependente de agrotóxicos e sementes transgênicas¹⁵. Tal modelo não prioriza a questão ambiental ou social; sendo muito utilizado

¹⁰ FOLGADO, C. A. R. Sistema Normativo de Agrotóxicos: elementos de contextualização histórica e reflexão crítica. In: FOLGADO, C. A. R. et al. (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 5-53. p. 9.

¹¹ CARSON, R. *Primavera silenciosa*. 2. ed. São Paulo: Portico, 1969. *E-book*. Disponível em: https://biowit.files.wordpress.com/2010/11/primavera_silenciosa_-_rachel_carson_-_pt.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

¹² BURITY, V. et al. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2010. *E-book*. Disponível em: https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

¹³ PELAEZ, V.; TERRA, F. H. B.; SILVA, L. R. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. *Revista de Economia*, ano 34, v. 36, n. 1, p. 27-48, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/20523>. Acesso em: 2 jul. 2021.

¹⁴ CARNEIRO, F. et al. *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

¹⁵ FOLGADO, C. A. R. Sistema Normativo de Agrotóxicos: elementos de contextualização histórica e reflexão crítica. In: FOLGA-

no Brasil, devido ao fato de que o comércio agrícola e o agronegócio são comandados principalmente por empresas estrangeiras que controlam os preços, estoques, bem como o abastecimento de alimentos¹⁶. Em contrapartida, apesar de toda a propaganda acerca do uso de agrotóxicos para aumento da produtividade, verifica-se, nos dias atuais, que cada vez mais se torna maior a dificuldade em eliminar os organismos que o agronegócio pretende combater, o que é explicado pelo aumento da resistência desses seres¹⁷ e pela implementação de sementes transgênicas, que são tolerantes a herbicidas¹⁸. Além disso, o combate à fome pela utilização de agrotóxicos também não é efetivo, visto que continua sendo um grande problema no mundo e que sua principal causa é a desigualdade social¹⁹, em especial, pelo modelo de comoditização adotado.

Dessa forma, como há incerteza científica acerca das consequências para a saúde e o meio ambiente pelo uso de agrotóxicos desde que começaram a ter sua utilização na agricultura propagada pela Revolução Verde, apesar de já ser conhecido seu potencial letal, e em virtude dessas substâncias nunca terem sido capazes de aumentar a produtividade agrícola, tampouco de combater à fome, é importante abordar o cenário atual de contraste que existe entre a excessiva utilização desses produtos no Brasil e a tendência de redução do consumo pelos países que integram a União Europeia.

2.2 A atual tendência de redução do uso de agrotóxicos na agricultura pela União Europeia em contraste com a ampla utilização no Brasil

Diante do aumento do consumo de agrotóxicos no Brasil, que o coloca como o maior consumidor de agrotóxicos no mundo²⁰, o intuito deste tópico será abordar a tendência contrária da Comunidade Europeia de gradual abandono do uso dessas substâncias na agricultura²¹ como forma de parâmetro para avaliar como é intensa e retrógrada a sua ampla utilização na agricultura brasileira.

Os agrotóxicos são amplamente consumidos em nível mundial e o correspondente a 1.200 piscinas olímpicas cheias de substâncias químicas é disperso no meio ambiente todos os anos²². Enquanto, nos países desenvolvidos, a utilização de agroquímicos continua aumentando, mas de forma mais lenta, nos países menos desenvolvidos, os números crescem sem controle. Atualmente, o consumo brasileiro de agrotóxicos é nove vezes maior do que era consumido trinta anos atrás.

As maiores diferenças entre o Brasil e a União Europeia, em relação ao uso de agrotóxicos, além do fato de que o Brasil consome mais agrotóxicos que esses países, referem-se ao fato de que muitas dessas substâncias são proibidas na União Europeia e que a maior parte dos limites máximos de resíduos permitidos em alimentos e na água potável na Europa são bem menores que no Brasil²³.

DO, C. A. R. *et al.* (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 5-53.

¹⁶ LEONEL JÚNIOR, G. O Uso de agrotóxicos sob a ótica constitucional. In: FOLGADO, C. A. R. *et al.* (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 139-155.

¹⁷ PETERSEN; WEID; FERNANDES. Agroecologia: reconciliando agricultura e natureza. In: SOUZA, M. M. O.; FOLGADO, C. A. R. (org.). *Agrotóxicos e agroecologia: enfrentamentos científicos, jurídicos, políticos e socioambientais*. Anápolis: UEG, 2019. p. 263-285. p. 270.

¹⁸ MELGAREJO, L.; BARCELOS, J. R. O.; NODARI, R. O. Agrotóxicos e transgênicos: um olhar crítico-normativo sobre a CT-NBIO. In: FOLGADO, C. A. R. *et al.* (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 55-86. p. 59.

¹⁹ FOLGADO, C. A. R. Sistema Normativo de Agrotóxicos: elementos de contextualização histórica e reflexão crítica. In: FOLGADO, C. A. R. *et al.* (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 5-53. p. 11.

²⁰ DIAS, A. P. *et al.* *Agrotóxicos e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. v. 2. *E-book*. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/32385/2/02agrototoxicos.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2020.

²¹ COMISSÃO EUROPEIA. *From farm to fork*. Europa: Comissão Europeia, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en. Acesso em: 5 ago. 2021.

²² GABERELL, L.; HOINKES, C. *Lucros altamente perigosos: como a Syngenta ganha bilhões vendendo agrotóxicos altamente perigosos*. Monte Verde: 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en. Acesso em: 2 jul. 2021.

²³ BOMBARDI, L. M. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH-USP, 2017. *E-book*.

Além disso, a pulverização aérea, muito utilizada na agricultura brasileira, somente é permitida nos países europeus em casos excepcionais, em que haja vantagens do seu uso em relação ao menor risco de dano na saúde humana e no meio ambiente em comparação com outra forma de aplicação, pois a pulverização de agrotóxicos no ar é responsável por dispersar os agrotóxicos no meio ambiente, podendo contaminar os recursos naturais, a fauna e as pessoas ao redor²⁴.

Até o ano de 2016, aproximadamente, metade do mercado mundial de agrotóxicos estava sendo controlado por empresas originadas na União Europeia²⁵. Contudo, muitos destes agrotóxicos são proibidos nos países europeus de origem, como dois dos dez ingredientes ativos mais comercializados no Brasil, que são a atrazina²⁶ e acefato²⁷, trinta dos cento e vinte um agrotóxicos permitidos no Brasil para uso na plantação de café; e trinta e cinco dos cinquenta permitidos nas lavouras de soja²⁸.

Em relação aos resíduos de agrotóxicos em alimentos, a quantidade permitida de resíduos de atrazina no Brasil é cinco vezes maior que os dos países europeus, e a de glifosato²⁹ no café e na cana de açúcar é dez vezes maior³⁰. A diferença é ainda mais alarmante em relação à malationa³¹, que é um inseticida usado na agricultura no combate de insetos transmissores de doenças. No Brasil é permitida no cultivo de brócolis em quantidades até 250 vezes maiores que na Europa e no feijão é cerca de 400 vezes maior. Já em relação à água potável, o herbicida 2, 4-D³², que é o segundo mais comercializado no país, tem seu limite máximo como 300 vezes maior que nos países da União Europeia, enquanto, para o glifosato, é 5.000 vezes maior³³.

A Comissão Europeia afirmou, em 2020, o compromisso de tomar medidas para reduzir pela metade o uso e o risco de pesticidas químicos até 2030; e pela metade os pesticidas considerados mais perigosos devi-

Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020. p. 48.

²⁴ BOMBARDI, L. M. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH-USP, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020. p. 50-51.

²⁵ BOMBARDI, L. M. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH-USP, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020. p. 43.

²⁶ A atrazina é um herbicida que é avaliado como Altamente Perigoso na lista da Pesticide Action Network (PAN) e classificado pela União Europeia como um agrotóxico com evidências de causar distúrbios endócrinos, como no sistema hormonal.

²⁷ O acefato é um inseticida que foi considerado por um estudo como carcinogênico para um tipo de camundongo, tendo causado lesões neoplásicas hepáticas e na cavidade nasal desses animais. ANVISA. *Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – PARA: relatório das amostras analisadas no período de 2017-2018*. 2019. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+%E2%80%93+PARA+2017-2018_Final.pdf/e1d0c988-1e69-4054-9a31-70355109acc9. Acesso em: 2 ago. 2020.

²⁸ BOMBARDI, L. M. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH-USP, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020. p. 39-49.

²⁹ O glifosato é um princípio ativo considerado um provável causador de câncer pela OMS e que serve de base para um herbicida capaz de matar plantas e se tornou o agrotóxico mais vendido no Brasil a partir da implementação da soja transgênica que é resistente a esse produto. FIOCRUZ. *Entenda o que é o glifosato, o agrotóxico mais vendido do mundo*. jun. 2019. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/987>. Acesso em: 11 jul. 2020.

³⁰ BOMBARDI, L. M. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH-USP, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020. p. 49.

³¹ A malationa é um inseticida e acaricida considerada pela Agência Internacional de Pesquisas do Câncer da OMS como “provavelmente” ou “possivelmente” carcinogênica. FIOCRUZ. *Brasil ainda utiliza pesticidas condenados pela OMS*. mar. 2015. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/37426>. Acesso em: 11 jul. 2020.

³² HERBICIDA 2,4-D: especialista orienta como aplicar corretamente. *Canal Rural*, abr. 2019. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/herbicida-24-d-especialista-orienta-como-aplicar-corretamente/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

³³ BOMBARDI, L. M. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH-USP, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020. p. 49.

do à relação entre o uso de agrotóxicos e a poluição do solo, da água e do ar³⁴. A União Europeia também se comprometeu a promover o desenvolvimento da agricultura orgânica para tornar orgânicas 25% das áreas agrícolas até 2030, por ser uma prática ecológica e sustentável³⁵.

Logo, percebe-se que o Brasil é mais permissivo ao uso dessas substâncias do que os países da União Europeia, pois, além de consumir muito mais agrotóxicos do que esses países, possui limites de resíduos em alimentos e na água potável, também, maiores, e permite a utilização de diversos agrotóxicos que são proibidos na Europa. Surge, portanto, a necessidade de analisar os riscos a que os brasileiros e o meio ambiente estão submetidos e os direitos fundamentais que estão sendo violados por esse consumo excessivo de substâncias químicas na agricultura.

3 Os agrotóxicos e a possível violação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988

Pretendem-se analisar neste tópico os impactos da intensa utilização de agrotóxicos no Brasil, para o meio ambiente e para a vida humana sob a ótica constitucional de violação dos direitos fundamentais à vida, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à alimentação, à saúde e à defesa do consumidor, uma vez que seu uso pode gerar consequências graves tanto para o equilíbrio do meio ambiente quanto para a vida e saúde dos seres humanos, enquanto partes integrantes desse meio ambiente e consumidores de seus recursos. Sendo assim, fica evidente a necessidade de garantir esses direitos fundamentais frente ao consumo exagerado dessas substâncias no país.

A preocupação em relação à violação desses direitos fundamentais advém do fato de o Brasil ser considerado o maior consumidor de agrotóxicos no mundo, desde 2008³⁶, por utilizar tais substâncias para se manter como um dos maiores produtores agropecuários e o segundo maior exportador de gêneros agrícolas do mundo³⁷.

A venda de agrotóxicos no Brasil cresceu de 2 bilhões de dólares para 7 bilhões de dólares entre os anos de 2001 e 2008, o que tornou o país o primeiro no *ranking* mundial de consumo de agrotóxicos, ultrapassando a quantidade de 1 milhão de toneladas, que corresponde a um consumo médio de 5,2 kg de agrotóxico por habitante³⁸. A principal causa de ter colocado o Brasil nessa posição foi a liberação de transgênicos, visto que a produção de gêneros agrícolas com uso dessas sementes demanda quantidades altas de agroquímicos³⁹.

Apesar de o objetivo principal do uso de agrotóxicos nas lavouras ser de extermínio das chamadas “pragas agrícolas”, que podem ser insetos, fungos ou mesmo outras plantas conhecidas como ervas “daninhas” para aumento da produção, quando esses agrotóxicos são pulverizados, principalmente por meio de tratores

³⁴ COMISSÃO EUROPEIA. *From farm to fork*. Europa: Comissão Europeia, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en. Acesso em: 5 ago. 2021.

³⁵ COMISSÃO EUROPEIA. *From farm to fork*. Europa: Comissão Europeia, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en. Acesso em: 5 ago. 2021.

³⁶ DIAS, A. P. et al. *Agrotóxicos e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. v. 2. *E-book*. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/32385/2/02agrototoxicos.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2020.

³⁷ PIGNATI et al. Distribuição espacial do uso de agrotóxicos no Brasil: uma ferramenta para a vigilância em saúde. In: SOUZA, M. M. O.; FOLGADO, C. A. R. (org.). *Agrotóxicos e agroecologia: enfrentamentos científicos, jurídicos, políticos e socioambientais*. Anápolis: UEG, 2019. p. 93-115. p. 93.

³⁸ INCA. *Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca dos agrotóxicos*. Rio de Janeiro: INCA, 2015. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/publicacoes/notas-tecnicas/posicionamento-do-inca-acerca-dos-agrototoxicos>. Acesso em: 20 jun. 2021.

³⁹ INCA. *Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca dos agrotóxicos*. Rio de Janeiro: INCA, 2015. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/publicacoes/notas-tecnicas/posicionamento-do-inca-acerca-dos-agrototoxicos>. Acesso em: 20 jun. 2021.

e de aviões, não atingem somente esses seres, mas também o solo, as águas superficiais, o ar, a chuva, os alimentos, os trabalhadores rurais e as pessoas e animais que vivem ao redor de lavouras⁴⁰. Somado a esse fato, ainda há possíveis riscos ao consumo de alimentos de origem vegetal e animal e de água contaminados pelos consumidores brasileiros em geral⁴¹.

Quanto aos possíveis danos ao meio ambiente, é importante, inicialmente, conceituá-lo. De forma técnica, o meio ambiente é formado por seres bióticos e abióticos e suas relações e interações, não se tratando apenas de um simples espaço delimitado, mas de uma complexa realidade⁴². Já na linguagem jurídica, o conceito pode ser diferenciado em restrito, como o conjunto do patrimônio natural, que corresponde ao solo, à água, ao ar, à energia, à fauna e à flora, às relações dos seres vivos entre si e com a natureza; ou amplo, que abrange o conceito restrito e adiciona a natureza artificial, criada pelo ser humano, como parte do meio ambiente, bem como seus bens culturais correspondentes e todas as suas interações com os seres vivos e o ambiente natural⁴³.

Inicialmente, o meio ambiente teve seu conceito legal expresso no Direito brasileiro como um “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I, Lei n.º 6.938/81), que é complementado pelo art. 2º, inciso I da mesma lei ao dispor que deve ser considerado um patrimônio público a ser assegurado e protegido por ser de uso coletivo⁴⁴.

A partir da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente obteve um conceito que acentuou seu caráter patrimonial e fundamentou sua importância de forma antropocêntrica, visto que atribuiu valor ao meio ambiente, apenas, devido à necessidade humana de utilização de seus recursos⁴⁵, pois, de acordo com seu artigo 225, *caput* da Constituição da República de 1988, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos os cidadãos e consiste em um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, atribuindo o dever de defesa e preservação para as gerações atuais e futuras à coletividade e ao Poder Público.

Entretanto, o meio ambiente equilibrado faz parte do direito à vida, devendo a sua proteção ser considerada essencial para a sobrevivência. Esse direito é considerado fundamental por ser imprescindível para que o ser humano obtenha condições dignas de vida que garantam a sadia qualidade de vida e deve ser protegido pelo Estado, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição e a preservação das florestas, fauna e flora na esfera administrativa por competência comum e, na legislativa, por competência concorrente, de acordo com os artigos 23, VI e 24, VI c/c 30, II, respectivamente, da Constituição Federal.

Além disso, o dever de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também cabe à coletividade, conforme dispõe o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, ou seja, à sociedade brasileira no geral, incluindo-se o setor privado.

⁴⁰ PIGNATI *et al.* Distribuição espacial do uso de agrotóxicos no Brasil: uma ferramenta para a vigilância em saúde. In: SOUZA, M. M. O.; FOLGADO, C. A. R. (org.). *Agrotóxicos e agroecologia: enfrentamentos científicos, jurídicos, políticos e socioambientais*. Anápolis: UEG, 2019. p. 93-115. p. 93-94.

⁴¹ CARNEIRO, F. *et al.* *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

⁴² MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 113-114.

⁴³ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 113.

⁴⁴ ANTUNES, P. B. *Direito ambiental*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 270.

⁴⁵ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 116.

A partir do século XX, notou-se que o Estado também possuía a função de preservação da sociedade civil dos riscos de degradação provocados por ela mesma, visto que grupos políticos ou econômicos importantes seriam capazes de gerar prejuízos contra a sociedade⁴⁶.

Assim, pode-se afirmar que a Lei n.º 6.938/81 e a Constituição Federal/1988 não colocaram o ser humano como parte integrante desse meio ambiente. Porém, cabe à sociedade e ao Poder Público considerar esse fato, pois tanto a Lei quanto a Carta Magna foram criadas em um período em que a preocupação maior era com a qualidade e quantidade dos recursos naturais para utilização pelo ser humano, e, ainda, não havia um conceito aprofundado de meio ambiente, que só foi alcançado ao final do século XX⁴⁷.

No entanto, é importante mencionar que a Lei 6.938/81, em seu artigo 3º, inciso V, complementa o conceito de meio ambiente ao definir que os recursos ambientais não são apenas os naturais, mas também a biosfera, que inclui o ecossistema humano⁴⁸. O STF já apontou a importância da proteção do meio ambiente para a coletividade:

o direito à integridade do meio ambiente — típico direito de terceira geração — constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social⁴⁹.

A visão antropocêntrica do Homem sobre a Natureza tornou comum a exploração dos recursos naturais sem preocupação com os possíveis efeitos dessa degradação a outros indivíduos e ao meio ambiente, ainda que, ao final desse processo, todos os seres humanos sejam atingidos⁵⁰.

Como o ecossistema é um espaço em que ocorrem interações dos seres vivos com os recursos do meio ambiente por meio da troca de matéria e energia dentro de um processo equilibrado, qualquer ação do ser humano pode alterar essas relações, visto que é a única espécie capaz de fazê-lo de forma tão extensa⁵¹. Sendo assim, considerando-se que a ação do ser humano de pulverizar agrotóxicos no meio ambiente para combater outros seres vivos em suas plantações é uma forma de interferência no meio ambiente, esse equilíbrio pode ser desregulado. Nesse sentido,

[...] nossa espécie está igualmente na condição de presa ou predado, também na terminologia ecológica, ainda que apenas analogicamente e não no sentido estrito, aplicado aos animais. Com efeito, somos “presas” e vítimas de plantas daninhas, de microrganismos, de pragas e vetores - estes e outros são os nossos predadores. Para escapar e proteger-se de seus inimigos ecológicos o homem age pelo instinto e pela razão, acionando os mecanismos que inventou. É o único ser naturalmente planejado e planejador, capaz de usar de táticas e estratégias para combater, neutralizar ou eliminar os seus inimigos. Esta dádiva, entretanto, ele deve usar em seu relacionamento construtivo com o mundo natural⁵².

⁴⁶ MENDES, G.; BRANCO, P. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 159-160.

⁴⁷ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 116-117.

⁴⁸ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 118.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 22.164/SP. Reforma Agrária. Imóvel rural situado no Pantanal Mato-Grossense. Desapropriação-sanção (CF, art. 184). Possibilidade. Falta de notificação pessoal e prévia do proprietário rural quanto a realização da vistoria (Lei nº 8.629/93, art. 2º, § 2º). Ofensa ao postulado do *due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Nulidade radical da declaração expropriatória. Mandado de segurança deferido. Impetrante: Antonio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur23459/false>. Acesso em: 5 jul. 2021.*

⁵⁰ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 133.

⁵¹ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 135.

⁵² MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 136.

O agrotóxico é uma das substâncias usadas na guerra do Homem contra a Natureza, com o objetivo de matar os seres considerados como “pestes”. Entretanto, tais substâncias não selecionam quais organismos podem matar quando estão no ambiente, sendo capazes de matar vários tipos insetos, até mesmo os considerados como “bons”, e alguns animais, além de permanecer nas plantas e no solo⁵³.

Como os agrotóxicos não fazem essa seleção, os insetos considerados importantes para manter o equilíbrio do meio ambiente, como os polinizadores, estão morrendo pelo efeito da intervenção do Homem na Natureza. Segundo pesquisas feitas por associações de apicultores e secretarias estaduais de Agricultura, no ano de 2019, foram encontradas mais de meio bilhão de abelhas mortas em três meses nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Mato Grosso do Sul, tendo sido apontado por especialistas como principal causador o contato com inseticidas, feitos a partir de neonicotinoides, que são classes de inseticidas derivados da nicotina e capazes de se expandir por todas as partes do vegetal, e de Fipronil, substância que é proibida pela Comunidade Europeia há mais de uma década, ambos fatais para os insetos e se alastram pelo ar quando pulverizados⁵⁴.

Além disso, pesquisas também apontam que animais aquáticos e terrestres podem estar sofrendo com a utilização dos agrotóxicos. De acordo com Martinez, que estuda os efeitos dessas substâncias em peixes, ao ser entrevistada pelo Jornal da USP, afirmou que os agrotóxicos são capazes de danificar o DNA dos animais aquáticos e de gerar estresse oxidativo que inibe a produção de enzimas essenciais para que o sistema nervoso funcione adequadamente, estando os animais próximos às lavouras com maiores mudanças em relação aos animais confinados em local de referência⁵⁵.

Dentre as alterações, a pesquisadora Martinez aponta problemas no metabolismo que prejudicam o crescimento e geram alterações no corpo que impactam a alimentação na capacidade de se proteger do predador e na reprodução desses animais. Todos os efeitos causados aos animais aquáticos não acarretarão problemas somente aos que sofrem alterações, mas também para toda a comunidade dentro desse sistema⁵⁶.

Em relação aos animais terrestres, realizou-se relatório técnico por meio do Instituto de Pesquisas Ecológicas e com a Iniciativa Nacional para Conservação da Anta Brasileira com o objetivo de avaliar o impacto dos agrotóxicos e metais pesados nessa espécie, no estado de Mato Grosso do Sul, e das consequências para a saúde humana e ambiental, em que foram apresentados resultados de pesquisas toxicológicas e biológicas feitas em antas⁵⁷.

Na análise toxicológica, constatou-se a presença de 13 diferentes substâncias tóxicas nas amostras biológicas das espécies analisadas; todas com alta toxicidade e perigosas ao meio ambiente, e as mais encontradas foram os herbicidas, principalmente o glifosato e o 2-4D, e, em segundo lugar, os inseticidas malationa, considerado um produto extremamente perigoso ao meio ambiente, e diazinon⁵⁸, que é tóxico para as abelhas e a fauna silvestre em geral, ambos classificados como altamente tóxicos. Tais resultados revelam que o uso

⁵³ CARSON, R. *Primavera silenciosa*. 2. ed. São Paulo: Portico, 1969. *E-book*. Disponível em: https://biowit.files.wordpress.com/2010/11/primavera_silenciosa_-_rachel_carson_-_pt.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020. p. 26.

⁵⁴ GREGORI, P. Apicultores brasileiros encontram meio bilhão de abelhas mortas em três meses. *Repórter Brasil*, mar. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/03/apicultores-brasileiros-encontram-meio-bilhao-de-abelhas-mortas-em-tres-meses/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

⁵⁵ USP. Agrotóxicos causam danos na fisiologia de animais aquáticos. *Jornal da USP*, São Paulo, 10 jul. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/agrotoxicos-causam-danos-na-fisiologia-de-animais-aquaticos/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

⁵⁶ USP. Agrotóxicos causam danos na fisiologia de animais aquáticos. *Jornal da USP*, São Paulo, 10 jul. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/agrotoxicos-causam-danos-na-fisiologia-de-animais-aquaticos/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

⁵⁷ FERNANDES-SANTOS, R. C. *et al.* Relatório técnico: impacto de agrotóxicos e metais pesados na anta brasileira (*Tapirus terrestris*) no estado do Mato Grosso do Sul, Brasil, e implicações para saúde humana e ambiental. *INCAB e IPE*, 2018. Disponível em: <https://jornalismosocioambiental.files.wordpress.com/2018/11/1-relatorio-tecnico-agrotoxicos-anta-brasileira-ms.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁵⁸ O diazinon é um inseticida e acaricida considerada pela Agência Internacional de Pesquisas do Câncer da OMS como “provavelmente” ou “possivelmente” carcinogênica. *FIOCRUZ. Brasil ainda utiliza pesticidas condenados pela OMS*. mar. 2015. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/37426>. Acesso em: 11 jul. 2020.

de agrotóxicos representa um risco à saúde das antas, dos seres humanos e de outras espécies. Além disso, em outras pesquisas feitas nas antas, constatou-se a presença de alterações nos organismos desses animais possivelmente provocadas por agrotóxicos:

[...] 90% dos indivíduos apresentaram alterações macroscópicas significativas em fígado e/ou rins, e 60% apresentaram alterações em mucosa estomacal (hiperemia, ulcerações). Tais alterações podem ser decorrentes de diversos processos patológicos e/ou fisiológicos e uma investigação aprofundada sobre potenciais fatores envolvidos e possíveis diagnósticos diferenciais seria altamente recomendada. Entretanto, o fígado e os rins são os órgãos responsáveis pela metabolização da maioria das substâncias tóxicas detectadas no presente estudo, e a hipótese de que a exposição aguda e/ou crônica aos agrotóxicos e metais pesados pode estar relacionada a tais alterações deve ser considerada. Da mesma forma, a ingestão de agentes tóxicos e o consequente contato com a mucosa gastrointestinal pode desencadear processos inflamatórios semelhantes aos observados nos animais submetidos ao procedimento necroscópico. A ingestão de culturas agrícolas (milho e cana-de-açúcar) foi evidenciada em somente três (3) dos 30 indivíduos avaliados por necropsia, sugerindo que a utilização de itens das lavouras locais como recurso alimentar é pouco frequente. Entretanto, o agrotóxico de maior relevância neste estudo (ALDICARB) foi detectado em concentrações elevadas em amostras de conteúdo estomacal. Esse é um achado extremamente importante, pois demonstra que os animais estão sendo contaminados também por meio da ingestão de vegetação nativa, o que corrobora com o fato de que ocorre significativa contaminação ambiental por agrotóxicos na área de estudo⁵⁹.

Os dados dessas pesquisas revelam a urgência da necessidade de avaliação dos impactos da utilização de agrotóxicos na agricultura para fauna e a flora⁶⁰, com o objetivo de proteger o equilíbrio ecológico, uma vez que dele dependem o ser humano e todas as demais espécies de seres vivos⁶¹.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de ser um direito fundamental para todos os seres humanos (art. 225, *caput*, CF), também é um princípio das ordens social e econômica (art. 3º c/c 170, VI, CF) (BRASIL, 1988). Em relação à ordem social, é possível observar que, no artigo 3º da Carta Magna, são estabelecidos os objetivos da República, dentre eles, a promoção do bem de todos (BRASIL, 1988). Sendo assim, entende-se que a proteção da integridade do meio ambiente é um princípio da ordem social⁶².

Quanto à ordem econômica, é necessário pontuar que é um direito que representa um limite às atividades econômicas (art. 170, VI, CF), pois está subordinado à ordem social e possui como um de seus princípios o de defesa do meio ambiente, sendo proibidas atividades econômicas potencialmente danosas ao meio ambiente e aos objetivos sociais⁶³. Dessa maneira, a venda de agrotóxicos pelas empresas fabricantes e sua utilização pelo agronegócio em larga escala para aumentar a produtividade deveriam ser limitados para garantir o equilíbrio do meio ambiente e, conseqüentemente, a ordem social.

Para o equilíbrio do meio ambiente, faz-se necessário, além da proteção pelo Estado e pela coletividade, correlacionar o Direito com a Ética, devido às suas constantes mudanças e que exigem do ser humano novas normas de conduta⁶⁴. Assim, a preservação do equilíbrio ecológico, que garante a vida dos vegetais,

⁵⁹ FERNANDES-SANTOS, R. C. *et al.* Relatório técnico: impacto de agrotóxicos e metais pesados na anta brasileira (*Tapirus terrestris*) no estado do Mato Grosso do Sul, Brasil, e implicações para saúde humana e ambiental. *INCAB e IPE*, 2018. Disponível em: <https://jornalismosocioambiental.files.wordpress.com/2018/11/1-relatorio-tecnico-agrotoxicos-anta-brasileira-ms.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁶⁰ CARNEIRO, F. *et al.* *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

⁶¹ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 131-132.

⁶² MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 154.

⁶³ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 154-155.

⁶⁴ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista

dos seres humanos e dos demais animais, torna imprescindível a análise da ética da vida e do meio ambiente como forma de interromper a atividade predatória do ser humano sobre a Natureza que atinge os recursos naturais, os demais seres vivos e consequentemente sua própria qualidade de vida, o que inclui a interrupção do uso de agrotóxicos em razão de seus possíveis malefícios ao meio ambiente⁶⁵.

A Constituição Federal estabelece que a vida é direito de todos, brasileiros e estrangeiros, e é inviolável (art. 5º, *caput*, CF/1988). O direito à vida possui caráter de direito de defesa, pois proíbe que o Estado e outros indivíduos cometam atos que atentem contra a vida dos seres humanos e tem característica de dever de proteção, a ser feita pelo Estado, o que obriga o legislador a implementar normas capazes de proteger a vida do ser humano⁶⁶.

Em sentido amplo, o direito à vida compreende não somente a preservação física da existência do indivíduo, mas também o direito a uma vida digna, o que abrange os demais direitos, como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à alimentação adequada e à saúde, uma vez que a vida se encontra atrelada à dignidade humana e é essencial para a existência de outros direitos fundamentais⁶⁷. O direito a uma vida digna abrange não somente o mínimo existencial, que consiste na obtenção de bens e condições essenciais para o mínimo de dignidade, mas também as pretensões materiais e jurídicas.

Dessa maneira, é dever do Estado garantir o direito à vida do ser humano tanto em relação à preservação desta quanto acerca da garantia de que seja digna. Tal direito exige providências capazes de proteger o indivíduo de atos que atentem contra sua vida e a implementação de medidas para assegurar uma vida digna e de qualidade pelo Estado (art. 5º, *caput*, CF/88) e pela sociedade (art. 121 a 128, CF/88).

No caso do uso de agrotóxicos, na agricultura, pode-se afirmar que o direito à vida é violado tanto em relação à existência da vida, em decorrência das possíveis mortes causadas por intoxicação por agrotóxicos⁶⁸, quanto acerca da vida digna, já que a presença de resíduos de agrotóxicos na alimentação ou nos recursos do meio ambiente, como na água, afetam o direito à alimentação adequada e podem causar danos à saúde dos seres humanos⁶⁹. Em relação ao direito de preservação da existência, Joaquín Molina, representante da Organização Pan Americana da Saúde, da Organização Mundial da Saúde no Brasil divulgou as quantidades de morte em média causadas por substâncias químicas, dentre elas, os agrotóxicos:

cerca de 193 mil pessoas no mundo perdem a vida todos os anos por exposição a substâncias químicas nocivas. Essas pessoas consomem, respiram ou manuseiam agrotóxicos, metais pesados, solventes, tintas, detergentes, querosene, monóxido de carbono e fármacos tanto em casa como no trabalho, sem sequer perceber o mal que esses produtos fazem a sua própria saúde⁷⁰.

Quanto ao direito do ser humano de ter uma vida digna, diante de todas as consequências incertas do uso de agrotóxicos, pode-se afirmar que também está sendo violado, uma vez que pode afetar os demais direitos

dos Tribunais, 2015. p. 121.

⁶⁵ MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 136-137.

⁶⁶ MENDES, G.; BRANCO, P. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 230-231.

⁶⁷ MENDES, G.; BRANCO, P. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 229-232.

⁶⁸ OPAS/OMS. *OPAS/OMS destaca importância da atuação conjunta dos setores da saúde, agricultura e meio ambiente na regulamentação de agrotóxicos*. set. 2018. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5756:opas-oms-destaca-importancia-da-atuacao-conjunta-dos-setores-da-saude-agricultura-e-meio-ambiente-na-regulamentacao-de-agrotoxicos&Itemid=839. Acesso em: 2 jul. 2020.

⁶⁹ CARNEIRO, F. *et al. Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

⁷⁰ OPAS/OMS. *OPAS/OMS destaca importância da atuação conjunta dos setores da saúde, agricultura e meio ambiente na regulamentação de agrotóxicos*. set. 2018. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5756:opas-oms-destaca-importancia-da-atuacao-conjunta-dos-setores-da-saude-agricultura-e-meio-ambiente-na-regulamentacao-de-agrotoxicos&Itemid=839. Acesso em: 2 jul. 2020.

fundamentais, como o já mencionado direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos à alimentação adequada, à saúde e à defesa do consumidor, que serão abordados a seguir.

O direito à alimentação consta no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e foi introduzido como direito social no Brasil a partir da Emenda Constitucional n.º 64/2010, mas já se encontrava no artigo 7º, IV da Constituição Federal⁷¹. Esse direito faz parte do mínimo existencial e da dignidade humana e significa que os indivíduos devem ser capazes de conseguir uma alimentação digna mediante os recursos que possuem, o que é diferente do direito a ser alimentado, que compreende o dever do Estado de oferecer alimentos gratuitamente a pessoas que precisam deles⁷².

Nesse sentido, o artigo 2º da Lei n.º 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), dispõe que o Estado deve adotar políticas e ações necessárias para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional dos indivíduos. Conforme o artigo 3º da mesma lei, a segurança alimentar e nutricional compreende o direito de todos de obter, regular e permanentemente, alimentos de qualidade e na quantidade necessária, por meio de práticas alimentares sustentáveis e capazes de promover a saúde⁷³.

Contudo, de acordo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a utilização de agrotóxicos é um obstáculo à promoção do direito humano à alimentação adequada, pois, quando os seres humanos comem alimentos com resíduos dessas substâncias, ingerem diversas doenças⁷⁴. Segundo o Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e da Ecologia Humana, que é vinculado à Fiocruz, não há, no país, um estudo que mostre, de forma definitiva, as quantidades de doenças e de óbitos provocados pelo consumo de alimentos contaminados, mas há uma estimativa de que o consumo de resíduos dessas substâncias por brasileiro é por volta de 5 litros por pessoa ao ano e que 70% dos produtos alimentícios vegetais estão contaminados por agrotóxicos⁷⁵.

Assim, depreende-se que o direito à alimentação não é garantido quando a população é exposta a altos riscos de contaminação em longo prazo pelo consumo de alimentos com resíduos de agrotóxicos que afetam a segurança alimentar e nutricional dos consumidores, o que, conseqüentemente, afeta o direito à saúde⁷⁶.

O direito à saúde, por estar associado ao direito à vida e à dignidade humana, apresenta-se como um direito fundamental social que também faz parte do mínimo existencial. É dever, principalmente do Estado, a garantia do direito à saúde para sua população, devendo implementar medidas de ordem econômica e social com os objetivos de prevenir, como no caso de diminuir os riscos de doenças e outros agravos, e de reparar danos (art. 196, *caput*, CF), sendo todos os seus entes federativos responsáveis solidariamente (art. 23, II, CF); mas a responsabilidade cabe também à sociedade e à família para que seja mais efetivo.

De acordo com o Instituto Nacional de Câncer, os agroquímicos acarretam grandes prejuízos quando amplamente utilizados, como a intoxicação de trabalhadores e da população em geral por meio de resíduos de agrotóxicos presentes no meio ambiente, nos alimentos vegetais, de origem animal, industrializados e processados e até mesmo na água potável⁷⁷.

Em relação à água potável no Brasil, a Fiocruz, por meio do seu grupo de trabalho (GT), elaborou um parecer técnico para apontar que os atuais limites estabelecidos pelo Ministério da Saúde para o monito-

⁷¹ MENDES, G.; BRANCO, P. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 593-594.

⁷² MENDES, G.; BRANCO, P. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 594.

⁷³ MENDES, G.; BRANCO, P. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 594.

⁷⁴ CONSEA. *Os impactos dos agrotóxicos na segurança alimentar e nutricional*: contribuições do Consea. Brasília: Consea, 2012.

⁷⁵ FERREIRA, F. R. Agrotóxicos deixam um rastro de doenças e mortes pelo Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*, jun. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/agrotoxicos-deixam-um-rastro-de-doencas-e-mortes-pelo-brasil/>. Acesso em: 2 jul. 2020.

⁷⁶ CONSEA. *Os impactos dos agrotóxicos na segurança alimentar e nutricional*: contribuições do Consea. Brasília: Consea, 2012.

⁷⁷ INCA. *Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca dos agrotóxicos*. Rio de Janeiro: INCA, 2015. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/publicacoes/notas-tecnicas/posicionamento-do-inca-acerca-dos-agrotoxicos>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ramento da água potável no Brasil são frágeis e possuem diversas lacunas que podem ameaçar a vida das populações que a consomem e afirmou que é necessária a realização da avaliação, do controle e do monitoramento da água para consumo em relação aos agrotóxicos devido à toxicidade dessas substâncias e do alto consumo no país⁷⁸. Para isso, o GT da Fiocruz fez a recomendação de incluir os agrotóxicos na lista dos prioritários para essa avaliação, redefinir a quantidade de ingredientes ativos e as concentrações máximas permitidas por amostra e que, em caso de desconformidade, sejam tomadas ações em relação às concessionárias de água⁷⁹.

Por meio da análise dos dados de notificações apresentados pelo Sinan entre 2007 e 2015, foram notificados 84.206 casos de intoxicações por agrotóxicos no Brasil⁸⁰. No levantamento de dados feito pela SINI-TOX, em 2017, registraram-se 2.548 casos de intoxicações por agrotóxicos de uso agrícola⁸¹. Em relação às intoxicações causadas por agrotóxicos, podem ser diferenciadas em intoxicações agudas e crônicas:

[...] as intoxicações agudas por agrotóxicos são as mais conhecidas e afetam, principalmente, as pessoas expostas em seu ambiente de trabalho (exposição ocupacional). São caracterizados por efeitos como irritação da pele e olhos, coceira, cólicas, vômitos, diarreias, espasmos, dificuldades respiratórias, convulsões e morte. Já as intoxicações crônicas podem afetar toda a população, pois são decorrentes da exposição múltipla aos agrotóxicos, isto é, da presença de resíduos de agrotóxicos em alimentos e no ambiente, geralmente em doses baixas. Os efeitos adversos decorrentes da exposição crônica aos agrotóxicos podem aparecer muito tempo após a exposição, dificultando a correlação com o agente. Dentre os efeitos associados à exposição crônica a ingredientes ativos de agrotóxicos podem ser citados infertilidade, impotência, abortos, malformações, neurotoxicidade, desregulação hormonal, efeitos sobre o sistema imunológico e câncer⁸².

Além disso, não há conhecimento científico a respeito da exposição humana a diferentes tipos de agrotóxicos:

há muitas lacunas de conhecimento quando se trata de avaliar a multiexposição ou a exposição combinada a agrotóxicos. A grande maioria dos modelos de avaliação de risco serve para analisar apenas a exposição a um princípio ativo ou produto formulado, ao passo que no mundo real as populações estão expostas a misturas de produtos tóxicos cujos efeitos sinérgicos (ou de potencialização) são desconhecidos ou não são levados em consideração. Além da exposição mista, as vias de penetração no organismo também são variadas, podendo ser oral, inalatória e ou dérmica simultaneamente. Essas concomitâncias não são consideradas nos estudos experimentais mesmo diante da possibilidade de que exposições por diferentes vias modifiquem a toxicocinética do agrotóxico, podendo torná-lo ainda mais nocivo⁸³.

Ademais, os riscos de contaminação pelo uso de agrotóxicos nas condições reais em que as pessoas são expostas não estão bem estudados e há dificuldade de diagnóstico de intoxicações crônicas:

como os efeitos agudos desses produtos sobre a saúde humana são os mais visíveis, as informações obtidas sobre essas nocividades vêm dos dados dos sistemas de informação sobre óbitos, emergências e

⁷⁸ FIOCRUZ. *Fiocruz divulga nota técnica sobre agrotóxicos em água potável*. maio 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-nota-tecnica-sobre-agrotoxicos-em-agua-potavel>. Acesso em: 4 jul. 2021.

⁷⁹ FIOCRUZ. *Fiocruz divulga nota técnica sobre agrotóxicos em água potável*. maio 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-nota-tecnica-sobre-agrotoxicos-em-agua-potavel>. Acesso em: 4 jul. 2021.

⁸⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. *Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. v. 1, t. 2. *E-book*. Disponível em: http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

⁸¹ BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas. *Dados de intoxicação: Tabela 5. Casos Registrados de Intoxicação Humana por Agente Tóxico e Trimestre*. Brasília: Fiocruz, 2017. Disponível em: https://sinitox.icict.fiocruz.br/sites/sinitox.icict.fiocruz.br/files//Brasil5_1.pdf. Acesso em: 2 jun. 2020.

⁸² INCA. *Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca dos agrotóxicos*. Rio de Janeiro: INCA, 2015. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/publicacoes/notas-tecnicas/posicionamento-do-inca-acerca-dos-agrotoxicos>. Acesso em: 20 jun. 2021.

⁸³ CARNEIRO, F. et al. *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020. p. 74.

internações hospitalares de pessoas por eles intoxicadas. A maioria dos casos identificados é por exposição ocupacional ou por tentativas de suicídio. Não temos meios para proceder à avaliação direta dos efeitos da exposição decorrentes dos alimentos e das águas contaminadas, o que concorre para o ocultamento dessa nocividade. Seria necessário utilizar modelos preditivos com base no princípio da precaução para estimar as situações de risco a que estão submetidos os grupos populacionais vulnerabilizados. Os serviços e os profissionais da saúde nunca foram, e não estão devidamente capacitados para diagnosticar os efeitos relacionados com a exposição aos agrotóxicos, tais como neuropatias, imunotoxicidade, alterações endócrinas, alterações do sistema reprodutor, do desenvolvimento e do crescimento, e produção de neoplasias, entre outros danos à saúde. Sem esses diagnósticos, não se evidenciam as enfermidades vinculadas aos agrotóxicos, e estas se ocultam, em favor dos interesses de mercado⁸⁴.

Dessa forma, diante das evidências apresentadas de que os agrotóxicos são capazes de gerar prejuízos à saúde humana, principalmente dos agricultores que manuseiam essas substâncias e se intoxicam de forma aguda, e das incertezas em relação à multiexposição de agrotóxicos em doses baixas de toda a população, que dificultam o diagnóstico de intoxicações crônicas, é necessário utilizar o Princípio da Precaução:

quando há dúvida ou insuficiência de estudos, deve-se levar em conta o princípio da precaução, que orienta a ação quando uma atividade, situação ou produto representa ameaças de danos à saúde humana ou ao meio ambiente. As medidas precaucionárias devem ser tomadas mesmo quando não é possível estabelecer plenamente as provas científicas da relação entre causa e efeito⁸⁵.

O Princípio da Precaução deve ser utilizado em situações em que o perigo se apresenta de forma abstrata, ou seja, quando há um risco em potencial e evidências que mostrem a atividade como perigosa, para evitar que sejam adiadas medidas de proteção devido à falta de comprovação do risco da atividade ao meio ambiente de forma concreta. Dessa forma, como o uso de agrotóxicos pode ser potencialmente nocivo à saúde humana e ao equilíbrio do meio ambiente, deve ser utilizado o Princípio da Precaução para evitar os possíveis riscos que essa atividade pode causar.

Pode-se afirmar também que, em razão da violação do direito à sadia qualidade de vida pela possível contaminação por consumo de alimentos e de água provocada pela utilização em massa de agrotóxicos para a produção de alimentos, há prejuízos à defesa dos consumidores brasileiros em geral, que é estabelecido pela Constituição Federal de 1988 como um dos princípios que deve nortear a ordem econômica (art. 170, V, CF/88) e como um dever do Estado (art. 5º, XXXII, CF/88).

Ademais, também há previsão de que o Estado deve fiscalizar, incentivar e planejar a atividade econômica de forma determinante na esfera pública e indicativa na privada (art. 174, *caput*, CF). Dessa forma, há compatibilidade entre a livre iniciativa e a defesa do consumidor. Nesse sentido, o STJ⁸⁶ já se pronunciou em decisão jurisprudencial que é permitida ao Estado a intervenção em atividades econômicas para garantir que os consumidores sejam protegidos.

Entretanto, diante da insegurança que existe em torno das consequências em longo prazo do consumo de produtos com resíduos de agrotóxicos e dos possíveis malefícios à saúde do povo brasileiro que podem ser gerados pelo uso intensivo dessas substâncias⁸⁷, há, notavelmente, uma ineficiência do Estado em garantir o direito de defesa dos consumidores estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

⁸⁴ CARNEIRO, F. et al. *Dossiê ABRASCO*: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020. p. 78.

⁸⁵ CARNEIRO, F. et al. *Dossiê ABRASCO*: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020. p. 79.

⁸⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança 4.138/DF*. Constitucional e Administrativo. Comercialização de combustível. Controle e fiscalização pelo Estado. Impetrantes: Fox Distribuidora de Petróleo Ltda.; Caome Distribuidora de Combustíveis Ltda.; Ocidental Distribuidora de Petróleo Ltda. Impetrado: Ministro do Estado de Minas e Energia. Relator: Min. José Delgado, 28 de agosto de 1996. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/?num_registro=199500347008&dt_publicacao=21/10/1996&cod_tipo_documento=1. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁸⁷ CARNEIRO, F. et al. *Dossiê ABRASCO*: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo:

Dessa maneira, em razão dos possíveis riscos ao meio ambiente e à saúde humana, e do fato de que o Brasil é extremamente permissivo em relação ao uso de agrotóxicos em comparação com os países da União Europeia⁸⁸ se faz necessária uma revisão na política de permissão de uso de agrotóxico no processo agrícola.

4 Considerações finais

O presente estudo analisou a política permissiva brasileira ao emprego de agrotóxicos na agricultura, que privilegia o agronegócio, em detrimento dos direitos fundamentais dos brasileiros. O Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo e o número de registros dessas substâncias vem crescendo de forma exagerada, desde 2018. Diante disso, surgiu a necessidade de analisar os possíveis riscos que os agrotóxicos podem causar para o meio ambiente e para a vida humana à luz da Constituição Federal de 1988, que regulamenta essa situação para garantir a sadia qualidade de vida.

Verificou-se que, apesar da propaganda acerca de aumento da produtividade e de combate à fome mundial difundida por esse pacote tecnológico, os agrotóxicos foram difundidos com o objetivo de garantir que as indústrias que produziram armas químicas continuassem lucrando após o fim da II Mundial e que por terem sido utilizadas com esse fim durante a guerra, já era conhecido o seu potencial tóxico e letal para o ser humano. Desde que os agrotóxicos começaram a ser utilizados no Brasil, houve incentivo governamental para seu uso na agricultura e ainda não havia leis que regulamentassem o tema de forma específica, o que permitiu a entrada de diversas substâncias no país.

Posteriormente, com a análise do cenário atual de consumo de agrotóxicos na Europa e no Brasil, apontou-se um contraste entre a tendência de redução do uso dessas substâncias na agricultura pela União Europeia e a grande permissividade da política brasileira ao registro e consumo de agrotóxicos no país, uma vez que o Brasil consome e registra mais agrotóxicos e permite diversas substâncias proibidas nos países europeus.

Os limites brasileiros de resíduos de agrotóxicos nos alimentos e na água potável são maiores e na agricultura brasileira é permitida a pulverização aérea, forma de dispersão de substâncias químicas que não é possível de ser controlada, podendo contaminar o ecossistema e até mesmo os seres humanos.

Para analisar esses riscos para o meio ambiente e para saúde decorrentes dessa política permissiva ao uso de substâncias químicas no cultivo de alimentos, buscou-se relacionar os possíveis riscos do uso de agrotóxicos na agricultura para a saúde humana e para o equilíbrio do meio ambiente à violação da sadia qualidade de vida dos brasileiros, concluindo-se que tais ações violam os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à vida, à saúde, à alimentação adequada e à defesa do consumidor. Devido ao fato de que os resíduos de agrotóxicos podem contaminar os recursos naturais e, conseqüentemente, o equilíbrio do ecossistema, prejudicam a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado aos brasileiros, que é essencial à sadia qualidade de vida, como estabelece o art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, já que o ser humano é parte integrante do meio ambiente, atribuindo-se o dever de defesa e preservação para as gerações atuais e futuras à coletividade e ao poder público.

Além disso, os resíduos de agroquímicos também podem se acumular nos alimentos cultivados e alguns estudos relacionam os agrotóxicos a doenças crônicas, o que prejudica o direito à alimentação adequada, à

Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

⁸⁸ BOMBARDI, L. M. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH-USP, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://conexaogua.mpf.mp.br/arquivos/agrototoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020.

saúde, à defesa do consumidor e à vida dos brasileiros. Entretanto, por ser difícil o estudo em laboratório e o diagnóstico das intoxicações crônicas causadas pela multiexposição a diferentes tipos de agrotóxicos pelo consumo de alimentos ao longo da vida, não há como afirmar com certeza que ocorrerão, efetivamente, danos à saúde dos consumidores. Porém, em virtude de existir uma dúvida acerca dos possíveis riscos de consumir alimentos produzidos com a utilização de agrotóxicos, deve ser utilizado o Princípio da Precaução.

Contudo, são deveres do Estado a proteção do direito à vida, a adoção de políticas e ações necessárias para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional dos indivíduos, de medidas de ordem econômica e social com os objetivos de prevenir, como no caso de diminuir os riscos de doenças e outros agravos, e a proteção do direito de defesa do consumidor, que também é um princípio que deve nortear a ordem econômica, sendo compatível com a livre iniciativa. Assim, o Estado deveria intervir no excessivo emprego de agrotóxicos na agricultura brasileira para garantir os direitos fundamentais mencionados. Todavia, observou-se que há uma permissividade cada vez maior do Estado para a utilização dos agroquímicos.

Referências

ANTUNES, P. B. *Direito ambiental*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ANVISA. *Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – PARA*: relatório das amostras analisadas no período de 2017-2018. 2019. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+%E2%80%93+PARA+2017-2018_Final.pdf/e1d0c988-1e69-4054-9a31-70355109acc9. Acesso em: 2 ago. 2020.

BOMBARDI, L. M. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH-USP, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas. *Dados de intoxicação*: Tabela 5. Casos Registrados de Intoxicação Humana por Agente Tóxico e Trimestre. Brasília: Fiocruz, 2017. Disponível em: https://sinitox.icict.fiocruz.br/sites/sinitox.icict.fiocruz.br/files//Brasil5_1.pdf. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. *Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. v. 1, t. 2. *E-book*. Disponível em: http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança 4.138/DF*. Constitucional e Administrativo. Comercialização de combustível. Controle e fiscalização pelo Estado. Impetrantes: Fox Distribuidora de Petróleo Ltda.; Caome Distribuidora de Combustíveis Ltda.; Ocidental Distribuidora de Petróleo Ltda. Impetrado: Ministro do Estado de Minas e Energia. Relator: Min. José Delgado, 28 de agosto de 1996. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/?num_registro=199500347008&dt_publicacao=21/10/1996&cod_tipo_documento=1. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 22.164/SP*. Reforma Agrária. Imóvel rural situado no Pantanal Mato-Grossense. Desapropriação-sanção (CF, art. 184). Possibilidade. Falta de notificação pessoal e prévia do proprietário rural quanto a realização da vistoria (Lei nº 8.629/93, art. 2º, § 2º). Ofensa ao postulado do *due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Nulidade radical da declaração expropriatória. Mandado de segurança deferido. Impetrante: Antonio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da Repúbli-

ca. Relator: Min. Celso de Mello, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur23459/false>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BURITY, V. *et al.* *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2010. *E-book*. Disponível em: https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

CARNEIRO, F. *et al.* *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

CARSON, R. *Primavera silenciosa*. 2. ed. São Paulo: Portico, 1969. *E-book*. Disponível em: https://biowit.files.wordpress.com/2010/11/primavera_silenciosa_-_rachel_carson_-_pt.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. *From farm to fork*. Europa: Comissão Europeia, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en. Acesso em: 5 ago. 2021.

CONSEA. *Os impactos dos agrotóxicos na segurança alimentar e nutricional: contribuições do Consea*. Brasília: Consea, 2012.

DIAS, A. P. *et al.* *Agrotóxicos e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. v. 2. *E-book*. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/32385/2/02agrototoxicos.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2020.

FERNANDES-SANTOS, R. C. *et al.* Relatório técnico: impacto de agrotóxicos e metais pesados na anta brasileira (*Tapirus terrestris*) no estado do Mato Grosso do Sul, Brasil, e implicações para saúde humana e ambiental. *INCAB & IPE*, 2018. Disponível em: <https://jornalismosocioambiental.files.wordpress.com/2018/11/1-relatorio-tecnico-agrototoxicos-anta-brasileira-ms.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FERREIRA, F. R. Agrotóxicos deixam um rastro de doenças e mortes pelo Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*, jun. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/agrototoxicos-deixam-um-rastro-de-doencas-e-mortes-pelo-brasil/>. Acesso em: 2 jul. 2020.

FIOCRUZ. *Brasil ainda utiliza pesticidas condenados pela OMS*. mar. 2015. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/37426>. Acesso em: 11 jul. 2020.

FIOCRUZ. *Entenda o que é o glifosato, o agrotóxico mais vendido do mundo*. jun. 2019. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/987>. Acesso em: 11 jul. 2020.

FIOCRUZ. *Fiocruz divulga nota técnica sobre agrotóxicos em água potável*. maio 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-nota-tecnica-sobre-agrototoxicos-em-agua-potavel>. Acesso em: 4 jul. 2021.

FOLGADO, C. A. R. Sistema Normativo de Agrotóxicos: elementos de contextualização histórica e reflexão crítica. In: FOLGADO, C. A. R. *et al.* (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 5-53.

GABERELL, L.; HOINKES, C. *Lucros altamente perigosos: como a Syngenta ganha bilhões vendendo agrotóxicos altamente perigosos*. Monte Verde: 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en. Acesso em: 2 jul. 2021.

GREGORI, P. Apicultores brasileiros encontram meio bilhão de abelhas mortas em três meses. *Repórter Brasil*, mar. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/03/apicultores-brasileiros-encontram-meio-bilhao-de-abelhas-mortas-em-tres-meses/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

HERBICIDA 2,4-D: especialista orienta como aplicar corretamente. *Canal Rural*, abr. 2019. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/herbicida-24-d-especialista-orienta-como-aplicar-corretamente/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

INCA. *Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca dos agrotóxicos*. Rio de Janeiro: INCA, 2015. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/publicacoes/notas-tecnicas/posicionamento-do-inca-acerca-dos-agrotoxicos>. Acesso em: 20 jun. 2021.

LEONEL JÚNIOR, G. O Uso de agrotóxicos sob a ótica constitucional. In: FOLGADO, C. A. R. *et al.* (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 139-155.

MELGAREJO, L.; BARCELOS, J. R. O.; NODARI, R. O. Agrotóxicos e transgênicos: um olhar crítico-normativo sobre a CTNBIO. In: FOLGADO, C. A. R. *et al.* (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 55-86.

MENDES, G.; BRANCO, P. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

OPAS/OMS. *OPAS/OMS destaca importância da atuação conjunta dos setores da saúde, agricultura e meio ambiente na regulamentação de agrotóxicos*. set. 2018. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5756:opas-oms-destaca-importancia-da-atuacao-conjunta-dos-setores-da-saude-agricultura-e-meio-ambiente-na-regulamentacao-de-agrotoxicos&Itemid=839. Acesso em: 2 jul. 2020.

PELAEZ, V.; TERRA, F. H. B.; SILVA, L. R. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. *Revista de Economia*, ano 34, v. 36, n. 1, p. 27-48, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/20523>. Acesso em: 2 jul. 2021.

PETERSEN; WEID; FERNANDES. Agroecologia: reconciliando agricultura e natureza. In: SOUZA, M. M. O.; FOLGADO, C. A. R. (org.). *Agrotóxicos e agroecologia: enfrentamentos científicos, jurídicos, políticos e socioambientais*. Anápolis: UEG, 2019. p. 263-285.

PIGNATI *et al.* Distribuição espacial do uso de agrotóxicos no Brasil: uma ferramenta para a vigilância em saúde. In: SOUZA, M. M. O.; FOLGADO, C. A. R. (org.). *Agrotóxicos e agroecologia: enfrentamentos científicos, jurídicos, políticos e socioambientais*. Anápolis: UEG, 2019. p. 93-115.

USP. Agrotóxicos causam danos na fisiologia de animais aquáticos. *Jornal da USP*, São Paulo, 10 jul. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/agrotoxicos-causam-danos-na-fisiologia-de-animais-aquaticos/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Mapeamento das iniciativas implementadas em instituições públicas para abordar a judicialização da saúde no Brasil: revisão sistemática de escopo

Mapping strategies to approach the judicialization of health care in Brazil: a systematic scoping review

Sueli Miyuki Yamauti

Jorge Otavio Maia Barreto

Silvio Barberato Filho

Luciane Cruz Lopes

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Mapeamento das iniciativas implementadas em instituições públicas para abordar a judicialização da saúde no Brasil: revisão sistemática de escopo*

Mapping strategies to approach the judicialization of health care in Brazil: a systematic scoping review

Sueli Miyuki Yamauti**

Jorge Otavio Maia Barreto***

Silvio Barberato Filho****

Luciane Cruz Lopes*****

Resumo

O objetivo deste artigo foi mapear e caracterizar as iniciativas institucionais implementadas no setor público para abordar a judicialização da saúde no Brasil por meio de uma revisão sistemática de escopo. A busca sistemática na literatura foi realizada, sem restringir idioma, status de publicação ou desenho do estudo, em bases de dados indexados e de literatura cinzenta, até março de 2019. A seguir, dois revisores independentes avaliaram a elegibilidade dos textos e incluíram os documentos que relataram sobre qualquer iniciativa implementada no setor público para abordar a judicialização da saúde e excluíram aquelas que promoviam a judicialização. A partir dos 101 documentos incluídos na revisão de escopo, identificaram-se 78 iniciativas implementadas, das quais: 72 (92,3%) foram implementadas a partir de 2007, 37 (47,4%) pertenciam à região sudeste, 61 (78,2%) em nível estadual e 59 (75,6%) estão em atividade. Concluiu-se que, de modo geral, as iniciativas são desenvolvidas e implementadas quando as instituições conseguem utilizar os recursos humanos e/ou a infraestrutura existentes (93,6%), possuem sistema informatizado para o controle de dados (61,5%), formam equipes multiprofissionais e celebram acordos interinstitucionais (71,8%). As iniciativas identificadas e caracterizadas nesta revisão, e que estão sendo utilizadas pelos setores saúde e jurídico para abordar a judicialização da saúde no Brasil, podem servir como referencial aos gestores na tomada de decisão sobre a implementação de práticas para abordar a judicialização da saúde. No entanto, não se pode afirmar que tais iniciativas sejam efetivas, o que poderia ser apropriado para um futuro estudo.

Palavras-chave: organização e administração; sistema de saúde; saúde pública; sistema de justiça; judicialização da saúde; Brasil.

* Recebido em 03/10/2021

Aprovado em 06/10/2022

** Doutora e Mestre em Ciências Farmacêuticas pela Universidade de Sorocaba (Uniso). Farmacêutica da Farmácia Universitária da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) campus Diadema.

E-mail: smyamauti@unifesp.br.

*** Doutor e Mestre em Políticas Públicas pela UFPI, Especialista em Gestão da Saúde pela ENSP/Fiocruz, Pesquisador em Saúde Pública na Fiocruz Brasília, Docente nos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde (Fiocruz) e Saúde Coletiva (UnB).

E-mail: jorgeomaia@hotmail.com.

**** Doutor e Mestre em Fármaco e Medicamentos pela Universidade de São Paulo, Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Farmacêuticas da Universidade de Sorocaba (Uniso).

E-mail: silvio.barberato@prof.uniso.br.

***** Doutora e Mestre em Farmacologia e Terapêutica pela Unicamp, Pós Doutora em Epidemiologia Clínica e Bioestatística pela Universidade McMaster, Canadá. Especialista em Avaliação de Tecnologias em Saúde e em Políticas Informadas por Evidências, Docente-Pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Ciências Farmacêuticas da Universidade de Sorocaba (Uniso).

E-mail: luciane.lobes@prof.uniso.br.

Abstract

We aim to map and characterize the institutional initiatives implemented in the public sector to approach the judicialization of health in Brazil through a systematic scoping review. A systematic literature search was performed, with no restrictions regarding language, publishing status or study design, in indexed databases and gray literature, until March 2019. Two independent reviewers assessed the eligibility of the texts and included documents that reported any initiatives implemented in the public sector to approach the judicialization of health care and excluded those that were implemented to generate litigation. From the 101 documents included in the scoping review, we identified 78 initiatives implemented of which: 72 (92.3%) started their activities since 2007, 37 (47.4%) belonged to the Southeast region, 61 (78.2%) at the state level, 59 (75.6%) are still in operation. We concluded that the initiatives are generally developed when institutions have human resources and/or infrastructure (93.6%), have a computerized data control system (61.5%), have multidisciplinary teams, and sign institutional agreements (71.8%). The identified and characterized initiatives that have been used by the health and judiciary sectors to approach the judicialization of health care in Brazil can serve as a benchmark for managers in decision-making on the implementation of practices to approach the judicialization of health care. However, it cannot be said that the initiatives raised are effective, which could be suitable for future studies.

Keywords: organization and administration; health systems; public health; justice administration system; judicialization of health care; Brazil.

1 Introdução

A judicialização da saúde pode ser considerada como um fenômeno multifacetado que expressa reivindicações legítimas e o modo de agir dos cidadãos¹ para que seus direitos de cidadania, amplamente afirmados em leis nacionais e internacionais, sejam garantidos e promovidos pelas instituições². Tal fenômeno envolve aspectos políticos, sociais, éticos e sanitários, muito além do seu componente legal e da gestão dos serviços públicos³.

No Brasil, as relações entre jurisdição e saúde pública têm se intensificado nas últimas décadas mediante a consolidação da jurisprudência e a atuação do Poder Judiciário na gestão da saúde⁴ por meio de ações judiciais movidas contra uma autoridade de saúde (instituição ou seu representante legal) devido a lacunas e/ou falhas no cumprimento das políticas de saúde⁵ em fornecer acesso às tecnologias em saúde (medicamentos, materiais, equipamentos e procedimentos, atendimento médico, internações, programas e protocolos assistenciais)⁶ aos usuários do sistema de saúde. Não obstante, o entendimento de vários magistrados em

¹ BIEHL, J.; SOCAL, M. P.; AMON, J. J. The judicialization of health and the quest for state accountability: evidence from 1,262 lawsuits for access to medicines in Southern Brazil. *Health Hum Rights*, v. 18, n. 1, p. 209-220, jun. 2016.

² FLOOD, C. M.; GROSS, A. Litigating the right to health: what can we learn from a comparative law and health care systems approach. *Health and Human Rights Journal*, v. 16, n. 2, p. 62-72, 2014.

³ FLOOD, C. M.; GROSS, A. Litigating the right to health: what can we learn from a comparative law and health care systems approach. *Health and Human Rights Journal*, v. 16, n. 2, p. 62-72, 2014.; MAHÉ, B. L. *Judicialização da saúde: avaliação do impacto das compras de medicamentos por demanda judicial no orçamento federal da saúde*. 2016. 28 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2016.

⁴ VENTURA, M. *et al.* Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 20, p. 77-100, 2010.

⁵ PERLINGEIRO, R. Recognizing the public right to healthcare: the approach of Brazilian courts. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 1, n. 1, p. 19-37, 2014.

⁶ VIEIRA, F. S. Garantia do direito à saúde, judicialização e o mito de que os recursos não são escassos: desafios atuais e futuros do estado brasileiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2016.

aceitar e decidir a favor de uma ação judicial pleiteando tecnologias em saúde que nunca foram incorporadas nas políticas de saúde, principalmente nas políticas de medicamentos e de assistência farmacêutica do Sistema Único de Saúde (SUS)⁷ sem a observância das recomendações do Conselho Nacional de Justiça sobre a matéria⁸.

Os estudos sobre a judicialização da saúde enfatizam os efeitos negativos desse tipo de demanda, sobre a governança e a gestão de políticas e ações em saúde. Uma das principais justificativas defende que a judicialização do sistema público de saúde brasileiro aprofunda as desigualdades no acesso às tecnologias em saúde⁹, privilegiando os indivíduos com maior poder de reivindicação, em detrimento de outros, e as necessidades individuais ou de grupos específicos no lugar do coletivo¹⁰.

Outros estudos apontam, com maior ênfase, as deficiências e as insuficiências do sistema de saúde e do sistema judiciário brasileiro para responder, satisfatoriamente, às novas e crescentes demandas em saúde, dentro de um contexto normativo que atribui amplas obrigações legais ao Estado¹¹.

Além disso, a judicialização desmedida aumenta a demanda por serviços e recursos financeiros e sobrecarregam as instituições, tanto da área da saúde quanto da área jurídica (Poder Judiciário, Advocacia e Defensoria Pública, Ministério Público, Advocacia-Geral da União) que vivenciam tal fenômeno¹². Pois parcelas significativas de recursos humanos das instituições de ambas as áreas serão consumidas e o Estado, como um todo, arca com os custos relacionados aos litígios em saúde e ao atendimento das resoluções ou decisões judiciais¹³.

Essa situação pode desestruturar, administrativa e financeiramente, tais instituições e, conseqüentemente, comprometer o atendimento a todos os usuários, pois os serviços necessitam se reorganizar e parte dos

⁷ CARVALHO, V. A. A judicialização da saúde sob o olhar da análise econômica do direito: um exame dos incentivos ao ajuizamento e à solução extrajudicial de conflitos. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, v. 8, n. 3, p. 307-326, 2018.

⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 31, de 30 de março de 2010. Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. *DJ-e/CNJ*, Brasília, n. 61, p. 4-6, 7 abr. 2010.

⁹ ANTUNES, J. L. F. Intervenções em saúde pública e seu impacto nas desigualdades sociais em saúde. *Tempo Social*, v. 27, p. 161-175, 2015.

¹⁰ CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. B. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. *Cad. Saude Publica*, v. 25, p. 1839-1849, 2009.; MARQUES, S. B.; DALLARI, S. G. Garantia do direito social à assistência farmacêutica no Estado de São Paulo. *Revista de Saúde Pública*, v. 41, p. 101-107, 2007.; VARGAS-PELAEZ, C. M. *et al.* Judicialization of access to medicines in four Latin American countries: a comparative qualitative analysis. *International Journal for Equity in Health*, v. 18, n. 1, p. 1-14, 2019.; VIEIRA, F. S.; ZUCCHI, P. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 41, p. 214-222, 2007.

¹¹ BORGES, D. C. L.; UGÁ, M. A. D. Conflitos e impasses da judicialização na obtenção de medicamentos: as decisões de 1ª instância nas ações individuais contra o Estado do Rio de Janeiro, Brasil, em 2005. *Cad. Saude Publica*, v. 26, p. 59-69, 2010.; MESSEDER, A. M.; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S.; LUIZA, V. L. Mandados judiciais como ferramenta para garantia do acesso a medicamentos no setor público: a experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Cad. Saude Publica*, v. 21, n. 2, p. 525-534, 2005.; ROMERO, L. C. *Judicialização das políticas de assistência farmacêutica: o caso do Distrito Federal*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.; SANT'ANA, J. M. B. *et al.* Essencialidade e assistência farmacêutica: considerações sobre o acesso a medicamentos mediante ações judiciais no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 29, p. 138-144, 2011.; BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional sobre judicialização da saúde*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹² BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Saúde. *Judicialização da saúde no âmbito da União em números: recursos extraordinários 566471 e 657718*. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2017.; ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2018*. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 21 abr. 2021.; SCHULZE, C. J. *Números atualizados da judicialização da saúde no Brasil*. 2017. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/numeros-atualizados-da-judicializacao-da-saude-no-brasil-por-clelio-jair-schulze>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹³ CARVALHO, V. A. A judicialização da saúde sob o olhar da análise econômica do direito: um exame dos incentivos ao ajuizamento e à solução extrajudicial de conflitos. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, v. 8, n. 3, p. 307-326, 2018.

recursos que estavam destinados a outras finalidades são realocados para gerenciar e cumprir as demandas judiciais em saúde¹⁴.

Como os arranjos federativos no Brasil fornecem autonomia aos níveis de governo para criarem suas próprias soluções¹⁵, uma vez que o nível federal possui dificuldades ou problemas em coordenar toda essa estrutura¹⁶, isso significa que, especialmente na Administração Pública, as instituições precisam desenvolver e implementar, por conta própria, algum tipo de iniciativa para abordar a judicialização da saúde. Nesse caso, a iniciativa ou a estratégia pode ser entendida como um conjunto de ações que utiliza os meios disponíveis ou explora condições favoráveis para atingir as metas e os objetivos estabelecidos por uma política ou programa de governo¹⁷.

Sabe-se que é dever, e muito provavelmente também é intenção, das instituições públicas organizarem-se para a promoção de serviços de saúde que cuidam, integralmente, da saúde do cidadão, incluindo o fornecimento de tecnologias em saúde¹⁸, e minimizar os conflitos de competência entre e intrainstituições de saúde e jurídicos¹⁹.

Acredita-se que algumas dessas instituições criaram e implementaram suas próprias iniciativas para abordar a judicialização da saúde a fim de minimizar seus impactos negativos sobre governabilidade e gestão das políticas de saúde, ampliar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, solucionar os impasses decorrentes dos litígios em saúde, entre outros. Mas as informações sobre tais experiências são pouco divulgadas e de difícil acesso. Portanto, a sistematização dessas iniciativas pode ser útil aos gestores, que vivenciam o fenômeno da judicialização da saúde e necessitam reorganizar a instituição a qual faz parte, e aos pesquisadores e demais *stakeholders* sobre o assunto.

Essa revisão sistemática de escopo teve como objetivo mapear e caracterizar as iniciativas implementadas em instituições públicas, tanto da área jurídica quanto da saúde, para abordar a judicialização da saúde e é parte de um projeto que avaliou as estratégias implementadas por instituições públicas de saúde e jurídicas com a finalidade de abordar a judicialização da saúde no Brasil.

2 Método

Esta revisão sistemática de escopo seguiu as diretrizes do Instituto Joanna Briggs sobre a condução de revisões sistemáticas de escopo²⁰.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional sobre judicialização da saúde*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em: 27 abr. 2021.; VARGAS-PELAEZ, C. M. *et al.* Judicialization of access to medicines in four Latin American countries: a comparative qualitative analysis. *International Journal for Equity in Health*, v. 18, n. 1, p. 1-14, 2019.; PEPE, V. L. E. *et al.* A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 5, p. 2405-2414, 2010.

¹⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2016.

¹⁶ HANAI, J. L.; ABRANTES, L. A.; PEREIRA, L. I. Conflitos de competência e a judicialização da saúde no federalismo brasileiro. *Rev. Bras. Polit. Públicas*, v. 11, n. 3, p. 446-472, 2021.

¹⁷ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health systems strengthening glossary*. Disponível em: https://www.who.int/healthsystems/hss_glossary/en/. Acesso em: 26 abr. 2021.; FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

¹⁸ HANAI, J. L.; ABRANTES, L. A.; PEREIRA, L. I. Conflitos de competência e a judicialização da saúde no federalismo brasileiro. *Rev. Bras. Polit. Públicas*, v. 11, n. 3, p. 446-472, 2021. ANDRADE, M. D.; ROSA, B. C.; PINTO, E. R. G. C. O accountability do serviço público de saúde e a atuação institucional no estado do Ceará. *Rev. Bras. Polit. Públicas*, v. 8, n. 3, p. 124-144, 2018.

¹⁹ HANAI, J. L.; ABRANTES, L. A.; PEREIRA, L. I. Conflitos de competência e a judicialização da saúde no federalismo brasileiro. *Rev. Bras. Polit. Públicas*, v. 11, n. 3, p. 446-472, 2021.

²⁰ LEVAC, D.; COLQUHOUN, H.; O'BRIEN, K. K. Scoping studies: advancing the methodology. *Implementation Science*, v. 5, n. 69, p. 1-9, 2010.; PETERS, M. D. J. *et al.* Guidance for conducting systematic scoping reviews. *International Journal of Evidence-Based Healthcare*, v. 13, n. 3, p. 141-146, 2015.

A revisão sistemática de escopo foi escolhida por ser uma revisão de literatura que tem a finalidade de escrutinar a literatura científica para esclarecer questões ou assuntos amplos e menos específicos, principalmente, quando uma área do conhecimento é complexa e que ainda não foi explorada de forma abrangente. Em outras palavras, é uma técnica de pesquisa científica que visa mapear, de forma mais rápida, as principais fontes de informação e tipos de evidências disponíveis sobre os principais conceitos que sustentam uma área de pesquisa²¹.

Esse tipo de mapeamento contribui, de forma pragmática, para o conhecimento das estratégias implementadas nas instituições envolvidas na gestão das demandas judiciais da saúde, indo muito além dos limites teóricos dessa discussão.

Nosso referencial advém da área de Saúde Pública, e é altamente consolidada numa perspectiva de implementação (*Implementation Science*) nos sistemas de saúde de todo o mundo²².

2.1 Questão da pesquisa

A pergunta de pesquisa para essa revisão foi: que tipos de iniciativas institucionais, extrajudiciais ou judiciais, foram implementadas para abordar a judicialização da saúde no Brasil?

2.2 Critérios de elegibilidade

2.2.1 Conceitos utilizados nesta revisão

A **judicialização da saúde** pode ser entendida com um fenômeno multifacetado em que uma ação judicial individual ou coletiva é movida contra a Administração Pública devido às lacunas na política de saúde e/ou falhas em sua execução²³, e tem a finalidade de garantir o direito fundamental à saúde aos impetrantes. Ela está presente no mundo todo, mas, com mais intensidade e de forma semelhante, na América Latina e no Caribe²⁴, e, principalmente, no Brasil, a decisão judicial é, quase sempre, positiva ao autor da ação judicial²⁵. A judicialização da saúde abrange qualquer solicitação de bens ou **tecnologias em saúde**, ou seja, medicamentos, materiais, equipamentos e procedimentos, internações, atendimento médico, programas e protocolos assistenciais²⁶ os quais são considerados insumos importantes para a prestação de assistência e de cuidados à população para minimizar ou solucionar doenças ou agravos à saúde²⁷.

²¹ ARKSEY, H.; O'MALLEY, L. Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 8, n. 1, p. 19-32, 2005.

²² BAUER, M. S.; DAMSCHRODER, L.; HAGEDORN, H. *et al.* An introduction to implementation science for the non-specialist. *BMC Psychol*, v. 3, n. 32, p. 1-12, 2015.; BAUER, M. S.; KIRCHNER, J. Implementation science: what is it and why should I care?. *Psychiatry Research*, v. 283, p. 112376, 2020.

²³ PERLINGEIRO, R. Recognizing the public right to healthcare: the approach of Brazilian courts. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 1, n. 1, p. 19-37, 2014.

²⁴ VARGAS-PELAEZ, C. M. *et al.* Judicialization of access to medicines in four Latin American countries: a comparative qualitative analysis. *International Journal for Equity in Health*, v. 18, n. 1, p. 1-14, 2019. PINZÓN-FLÓREZ, C. E.; CHAPMAN, E.; CUBILLOS, L.; REVEIZ, L. Prioritization of strategies to approach the judicialization of health in Latin America and the Caribbean. *Rev. Saude Publica*, v. 50, n. 56, p. 1-14, 2016.

²⁵ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Saúde. *Judicialização da saúde no âmbito da União em números: recursos extraordinários 566471 e 657718*. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2017.

²⁶ VIEIRA, F. S. Garantia do direito à saúde, judicialização e o mito de que os recursos não são escassos: desafios atuais e futuros do estado brasileiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2016.

²⁷ PANERAI, R. B.; PEÑA-MOHR, J. *Health technology assessment methodologies for developing countries*. Washington: Pan-American Health Organization, 1989.

Embora a judicialização da saúde também considere os litígios contra o ato médico ou negligência médica, pelo direito à morte ou no fim da vida, pelos direitos reprodutivos de mulheres ou pelo direito ao aborto e ações judiciais por hospitalização compulsória, estes não serão abordados no presente estudo.

Esta revisão adotou o termo **iniciativa**, mais comumente utilizado na área da Saúde Pública, como sinônimo de prática ou estratégia. A estratégia, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), é definida como “uma atividade ou conjunto de atividades destinadas a modificar um processo, curso de ação ou sequência de eventos, a fim de alterar uma ou várias de suas características, como desempenho ou resultado esperado”²⁸. Dessa forma, o termo **iniciativa institucional** será utilizado nesta revisão como sendo toda e qualquer atividade, ação, experiência ou prática, profissional ou do serviço, implementada em instituições públicas com o objetivo de abordar a judicialização da saúde.

2.2.2 Tipos de estudos e documentos

Consideraram-se estudos primários ou secundários; resumos ou apresentações em eventos científicos; boletins ou relatórios administrativos e notícias em *internet*. Os documentos a serem avaliados poderiam estar escritos em qualquer idioma, independentemente do seu *status* de publicação e do delineamento da pesquisa.

2.2.3 Tipos de iniciativas analisadas

Foram incluídos os documentos que descreviam qualquer tipo de iniciativa implementada em instituições públicas de saúde e da área jurídica (Poder Judiciário, Advocacia e Defensoria Pública, Ministério Público, Advocacia-Geral da União) para abordar a judicialização da saúde no Brasil.

Foram excluídos os documentos que: i. apenas descreviam ou caracterizavam a judicialização da saúde (por exemplo: tipo de ação, características do patrono, número de ações judiciais), ii. analisaram somente os motivos pelos quais os impetrantes moveram a ação judicial, iii. sugeriam estratégias que não foram implementadas, iv. mencionavam, mas não descreviam a iniciativa implementada em determinada instituição, v. possuíam dados insuficientes para caracterizar a iniciativa. Também foram desconsiderados os documentos que relatavam iniciativas utilizadas pela advocacia pública com o intuito de promover a judicialização da saúde.

2.3 Estratégia de busca

A estratégia de busca utilizou-se do descritor “judicialização da saúde” encontrado nos Descritores em Ciências da Saúde (DeCS) do Brasil²⁹. Seus termos “judicialização” e “saúde” foram combinados de forma livre e com suas traduções em inglês e espanhol, **Apêndice 1**.

2.4 Fontes de informação

A busca foi realizada até março de 2019, limitando-se ao Brasil, porém, sem o uso de outros tipos de filtros, nas seguintes fontes de informação:

²⁸ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health systems strengthening glossary*. Disponível em: https://www.who.int/healthsystems/hss_glossary/en/. Acesso em: 26 abr. 2021.

²⁹ DESCRITORES em Ciências da Saúde: DeCS. 2020. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2017. Disponível em: <http://decs.bvsalud.org>. Acesso em: 20 abr. 2021.

1. Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Brasil (Periódicos CAPES)³⁰. Esse Portal, além de ter acesso gratuito, é de fácil manuseio, funciona como metabuscador que acessa importantes bases de dados e revistas da área da saúde e do direito.

Nessa revisão, a busca no Periódicos CAPES incluiu 18 bases eletrônicas: *MEDLINE/PubMed*, *Scopus*, *Expanded Sciences Citation Index (Web of Science)*, *Elsevier*, *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*, *SciELO Brazil*, *Directory of Open Access Journals*, *Sociological Abstracts*, *Social Sciences Citation Index*, *JSTOR Archival Journals*, *NDLTD Union Catalog*, *Materials Science & Engineering Database*, *SAGE Journals and Publications*, *Science Direct Journals and Books*, *Oxford Journals*, *Cambridge Journals*, *OneFile*, e *Dialnet*.

2. Endereços eletrônicos de literatura cinzenta: Banco de teses da CAPES, Biblioteca digital de teses e dissertações, Conselho Nacional de Secretários de Saúde, Conselho Nacional do Judiciário, Conselho Federal de Farmácia, Instituto Innovare, Escola Nacional de Administração Pública, Secretaria de Estado da Saúde do Estado de São Paulo e sites de prêmios promovidos por órgãos públicos da saúde e do judiciário para fomentar a divulgação de experiências locais.

2.5 Outros recursos de pesquisa

Realizou-se busca manual com base nas referências e das citações existentes nos documentos selecionados, a fim de encontrar iniciativas não identificadas na busca original.

Os sítios eletrônicos dos tribunais de justiça, secretarias de saúde municipal ou estadual, procuradorias de justiça, defensorias públicas, ministério da saúde, ministério público e instituições que foram citados nos documentos encontrados e que implementaram iniciativas de interesse para esse estudo, também foram escrutinados, a fim de complementar os dados faltantes sobre a iniciativa.

2.6 Processo de seleção dos documentos

Dois revisores selecionaram títulos e resumos independentemente, de acordo com os critérios de elegibilidade. Os desacordos entre os revisores foram resolvidos por consenso.

2.7 Extração de dados

A equipe de pesquisa extraiu os seguintes dados:

- identificadores do documento (autores, ano de publicação, título, tipo de publicação, desenho do estudo);
- identificadores da iniciativa implementada (nome da iniciativa, local e ano de implementação);
- características da iniciativa implementada (esfera de governo, área de atuação e instituição responsável pela implementação da iniciativa; existência ou ausência de acordos interinstitucionais, investimento em recursos humanos, infraestrutura e tecnologias computadorizadas; identificação dos profissionais que atuam na iniciativa implementada);

Os dados foram extraídos por um membro da equipe e verificados por um segundo revisor.

³⁰ COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Portal de periódicos CAPES/MEC*. 2001. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

2.8 Síntese e relato dos resultados

Foi realizado um resumo descritivo das características das iniciativas incluídas, juntamente com quadros, tabelas e gráficos para mostrar os resultados. Os documentos encontrados foram agrupados, analisados e discutidos de acordo com as semelhanças ou diferenças das iniciativas utilizadas para abordar a judicialização da saúde.

Dada a variabilidade dos documentos identificados e acordo com a metodologia de análise de uma revisão de escopo, não foi realizada a avaliação da qualidade dos documentos incluídos.

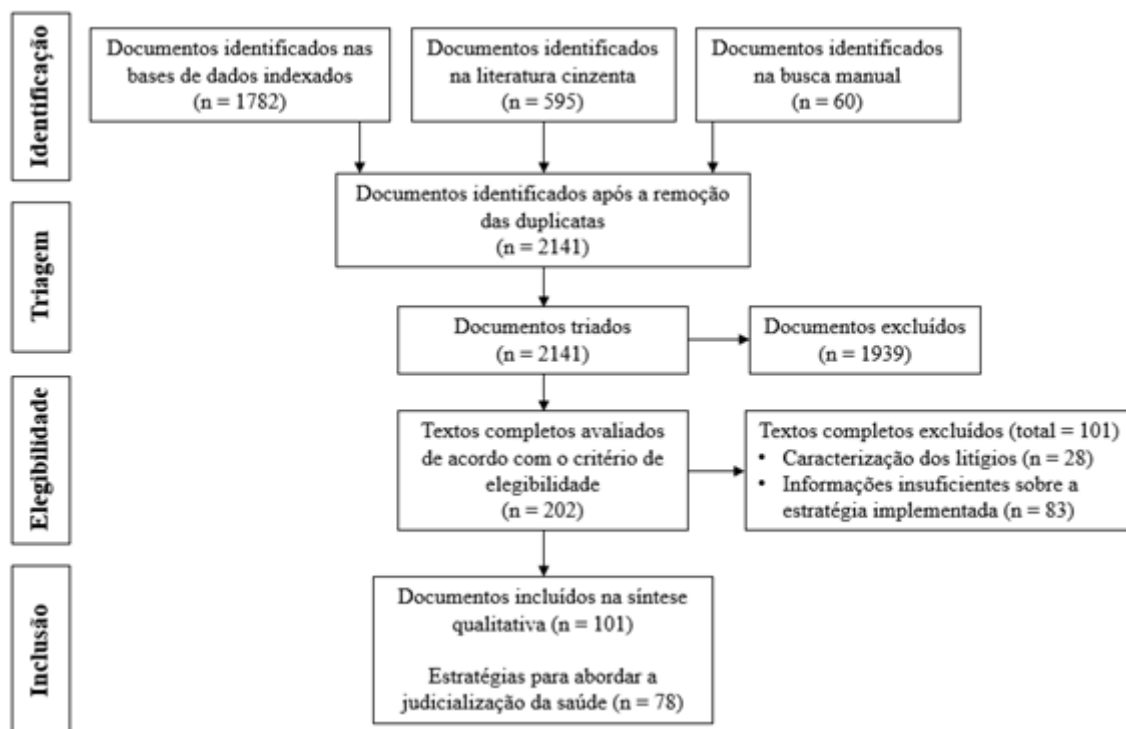
3 Resultados

3.1 Seleção de documentos e composição da amostra de iniciativas identificadas

Foram identificados 2.377 documentos, na busca principal, em relação às fontes de informações utilizadas e 60 documentos, na busca manual, em relação às referências. Na triagem dos títulos e resumos, foram excluídos 1.939 documentos, os quais, claramente, não apresentaram iniciativas implementadas em instituições públicas e removidos 296 documentos duplicados. Após a leitura dos 202 documentos restantes, excluiram-se 101 que somente caracterizavam as ações judiciais ou que continham informações insuficientes sobre a iniciativa citada.

Por fim, foram incluídos 101 documentos referentes a 78 iniciativas implementadas em instituições públicas brasileiras para abordar a judicialização da saúde, conforme a **figura 1**.

Figura 1 - Fluxograma PRISMA para o processo de revisão de escopo



Fonte: elaboração própria.

3.2 Descrição dos documentos incluídos

Os documentos encontrados restringiam-se a relatos de casos, descrições sucintas ou notas explicativas das iniciativas implementadas e não possuíam um delineamento metodológico bem definido.

Dos 101 documentos incluídos para a revisão de escopo, verificou-se que os autores de 78 documentos pertenciam à instituição que implementou a iniciativa e, os autores de 64 documentos atuavam na área jurídica. Das 78 iniciativas implementadas, 72 provinham de 93 documentos encontrados na literatura cinzenta, ou seja, exceto os artigos provenientes de revistas indexadas, conforme a **tabela 1**.

Tabela 1 - Caracterização dos documentos incluídos na revisão sistemática de escopo (n = 101)

Características dos autores dos relatos	n
Área de atuação	
Jurídica	54
Saúde	31
Saúde + jurídica	10
Administração	5
Economia	1
Pertencentes à instituição que implementou a iniciativa	
Sim	78
Não	23
Características dos documentos incluídos	
Resumos de congressos, mostras ou prêmios	22
Textos provenientes de sítios eletrônicos de instituições da área jurídica	22
Teses/dissertações	21
Textos provenientes de sítios eletrônicos de instituições da área de saúde	17
Artigos de revistas não indexadas	11
Artigos de revistas indexadas	8

Fonte: elaboração própria.

3.3 Características das iniciativas institucionais identificadas

Das 78 iniciativas identificadas, 37 (47,4%) ocorrem na região Sudeste, 61 (78,2%) pertencem à esfera estadual, 72 (92,3%) foram implementadas a partir de 2007 e 59 (75,6%) ainda estão ativas (março/2019). Elas foram implementadas tanto por instituições de saúde (57,7%) quanto jurídicas (42,3%) e, em 56 (71,8%) delas, houve a celebração de acordos interinstitucionais, entre ambas as áreas, para abordar a judicialização da saúde, conforme a **tabela 2**.

Das 22 (28,8%) iniciativas implementadas sem acordos institucionais, 16 ainda estão em funcionamento, e 13 delas foram iniciativas das secretarias de saúde, duas dos tribunais de justiça e uma da Procuradoria Geral do Estado.

Apenas duas (2,6%) iniciativas relataram investimentos para sua realização: i. núcleo de avaliação de tecnologias do hospital das clínicas em Belo Horizonte³¹ e; ii. cadastro nacional de pareceres, notas e informações técnicas (e-NAT-Jus)³². No entanto, 16 (20,5%) iniciativas, posteriormente à sua implementação,

³¹ DUARTE, V. G. *Arranjos e diálogos institucionais para enfrentamento da judicialização da saúde: uma análise dos modelos de assessoramento técnico (NAT's)*. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2017.

³² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Anual 2017*. Brasília: CNJ, 2017.

tiveram a necessidade de contratar recursos humanos e/ou terceirizar serviços devido ao aumento na demanda e/ou à expansão de suas atividades, conforme a **tabela 2**.

Tabela 2 - Caracterização das iniciativas institucionais implementadas para abordar a judicialização da saúde

<i>Amostra</i>	n	%
<i>Iniciativas institucionais</i>	78	100
<i>Região onde foi implementada a iniciativa</i>		
Sudeste	37	47,4
Nordeste	13	16,7
Norte	10	12,8
Centro Oeste	9	11,5
Sul	9	11,5
<i>Ano de implementação</i>		
2002	2	2,6
2003 a 2006	4	5,1
2007 a 2010	23	29,5
2011 a 2014	30	38,5
2015 a 2018	19	24,4
<i>Área responsável pela elaboração da iniciativa</i>		
Saúde	45	57,7
Judiciário	20	25,6
Advocacia, Defensoria e Ministério públicos	13	16,7
<i>Esfera de governo responsável pela iniciativa</i>		
Estadual	61	78,2
Municipal	9	11,5
Federal	8	10,3
<i>Existência de acordos interinstitucionais para a implementação da iniciativa</i>		
Sim	56	71,8
Não	22	28,2
<i>Iniciativa em funcionamento (março/2019)</i>		
Sim	59	75,6
Não identificado	14	17,9
Não	5	6,4
<i>Necessidade de investimento em recursos humanos e infraestrutura para a montagem da iniciativa</i>		
Não	73	93,6
Não identificado	3	3,8
Sim	2	2,6
<i>Tamanho da equipe formada</i>		
Não identificado	55	70,5

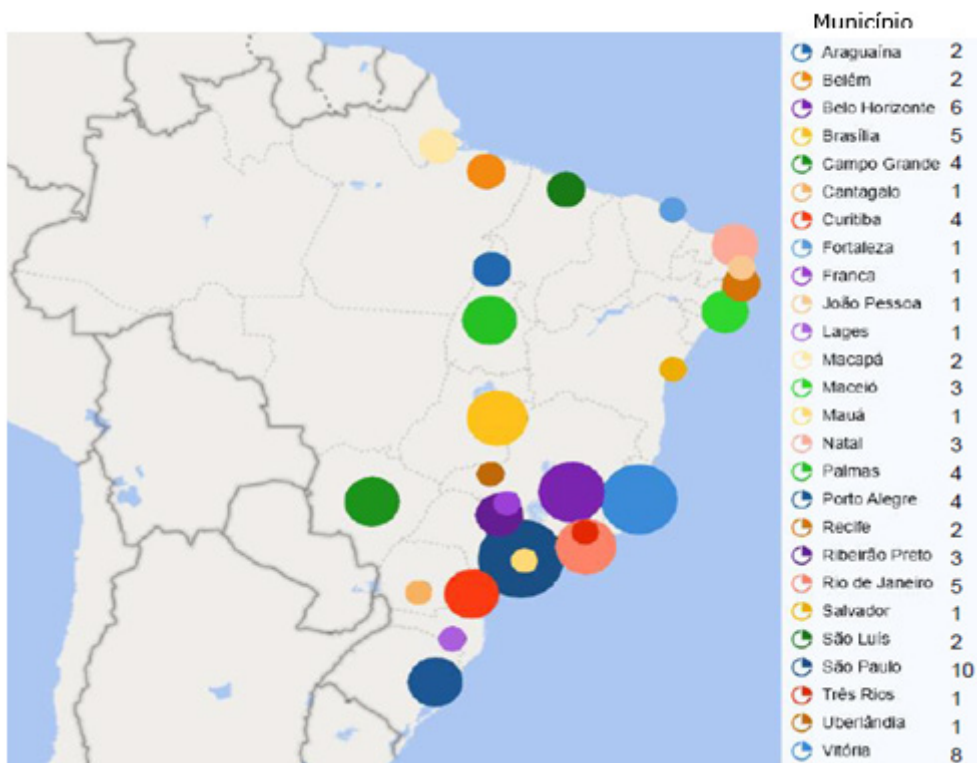
Amostra	n	%
até 5 profissionais	5	6,4
de 6 a 9 profissionais	9	11,5
de 10 a 19 profissionais	3	3,8
de 20 a 29 profissionais	1	1,3
de 30 a 39 profissionais	3	3,8
de 40 a 49 profissionais	1	1,3
acima de 50 profissionais	1	1,3
Profissionais do serviço público da saúde envolvidos na equipe formada*		
farmacêutico	36	46,2
médico	27	34,6
enfermeiro	19	24,4
outros (não identificados e serviços de apoio)	19	24,4
assistente/técnico administrativo	15	19,2
gestor ou coordenador	14	17,9
assistente social	10	12,8
nutricionista	9	11,5
tecnologia da informação	4	5,1
assessor jurídico do serviço de saúde	3	3,8
psicólogo	3	3,8
fisioterapeuta	3	3,8
dentista	2	2,6
Profissionais do serviço público da área Jurídica na equipe formada*		
defensor público	16	20,5
procurador do Estado	9	11,5
promotor de justiça	7	9,0
juiz	6	7,7
advogado	5	6,4
servidor	4	5,1
advogado da União	3	3,8
estagiário	3	3,8
bacharel em direito	2	2,6
Não identificado	9	11,5
Expansão das atividades laborais com acúmulo de cargos ou de atividades		
Não identificado	47	60,3
Sim	25	32,1
Não	6	7,7
Uso de sistemas informatizados		
Sim	48	61,5
Não identificado	29	37,2
Não	1	1,3

Fonte: elaboração própria.

Legenda: * Os profissionais do serviço público envolvidos com a iniciativa implementada, em sua maioria, formam equipes multiprofissionais e, portanto, a sua soma não equivale ao total de iniciativas encontradas.

A maioria das iniciativas implementadas se concentra em capitais de Estados, principalmente da região Sudeste: 6 (7,7%) em Belo Horizonte/MG, 5 (6,4%) no Rio de Janeiro/RJ, 10 (12,8%) em São Paulo/SP e 8 (10,3%) em Vitória/ES, conforme a **figura 2**.

Figura 2 - Mapa do Brasil com a localização dos municípios, onde as iniciativas (n) que abordam a judicialização da saúde foram implementadas.



Fonte: elaboração própria.

Essa mesma região implementou iniciativas que funcionam em espaços físicos próprios que: i. atendem, presencialmente, os cidadãos que solicitam, via processo administrativo, o fornecimento de medicamentos, materiais médico-hospitalares como curativos, produtos de higiene pessoal tais como fraldas e/ou dietas especiais como os leites modificados para bebês intolerantes à lactose do leite de vaca (CRLS³³ e ACESSA SUS³⁴); ii. centralizaram num único lugar, o atendimento das demandas judiciais da região (CADJ)³⁵ e núcleo

³³ GUIMARÃES, R. C. M.; PALHEIRO, P. H. D. Medidas adotadas para enfrentar a judicialização na secretaria de saúde do Estado do Rio de Janeiro e a experiência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 93.; SANT'ANA, R. N. *A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública*. 2017. 455 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.; SOUZA, A. M. *A atuação em rede de instituições governamentais na resolução de conflitos sobre demandas sanitárias no Rio de Janeiro*. 2016. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.; TAVARES, L. L. G. et al. Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS). In: PRÊMIO INNOVARE, 11. 16 dez. 2014. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2014. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

³⁴ SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. *Saúde pública*. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Saude_Publica. Acesso em: 26 abr. 2021.; SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. Núcleo de Comunicação Social. *Lançado o programa "Acessa SUS", que facilita acesso da população a medicamentos*. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=16584466&id_grupo=118. Acesso em: 26 abr. 2021.; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. *Mario Scheffer fala sobre a queda da judicialização do SUS paulista*. 2018. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/mario-scheffer-fala-sobre-queda-da-judicializacao-do-sus-paulista/33433/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

³⁵ GUIMARÃES, R. C. M.; PALHEIRO, P. H. D. Medidas adotadas para enfrentar a judicialização na secretaria de saúde do Estado

de mandados judiciais³⁶) para facilitar o controle e o fornecimento de medicamentos, materiais médico-hospitais, produtos de higiene pessoal e dietas especiais. Outras iniciativas foram implementadas dentro das próprias instituições, adaptando a infraestrutura e os profissionais especializados existentes, cujas atividades: i. utilizam a mediação em saúde (seis iniciativas)³⁷ como estratégia extrajudicial para evitar litígios, mas não realizam a conciliação; ii. desenvolveram sistemas informatizados para administrar as informações sobre os impetrantes e controlar estoques (cinco iniciativas)³⁸; iii. criaram comissões de farmácia e terapêutica para

do Rio de Janeiro e a experiência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 93.; REIS JUNIOR, P. B. *A judicialização do acesso a medicamentos: a perspectiva da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro*. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

³⁶ TAVARES, G. R. P. *et al.* Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

³⁷ ASSIS, G. Mediação sanitária: direito, saúde e cidadania. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 92.; BOLDRIN, P. H. M. *A efetividade da Comissão de Análise de Solicitações Especiais da judicialização das políticas de saúde referentes às demandas ajuizadas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Regional Ribeirão Preto*. 2014. 72 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.; GALLIEZ, M. D. S. Atuação extrajudicial na saúde pública: garantia de acesso e qualidade aos serviços. In: EDIÇÃO DO PRÊMIO INNOVARE, 12. 1 dez. 2015. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2015. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; GUIMARÃES, R. C. M.; PALHEIRO, P. H. D. Medidas adotadas para enfrentar a judicialização na secretaria de saúde do Estado do Rio de Janeiro e a experiência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 93.; MACEDO, M. B. *A judicialização da saúde pública e o diálogo institucional: os espaços interinstitucionais como garantia fundamental de acesso à saúde*. 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.; SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. *Saúde pública*. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Saude_Publica. Acesso em: 26 abr. 2021.; SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. Núcleo de Comunicação Social. *Lançado o programa “Acessa SUS”, que facilita acesso da população a medicamentos*. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=16584466&id_grupo=118. Acesso em: 26 abr. 2021.; PERIN, I. G. *et al.* Desafios e avanços da comissão de análise de solicitações especiais visando a equidade e o aprimoramento da gestão do SUS. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Theatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. *Mario Scheffer fala sobre a queda da judicialização do SUS paulista*. 2018. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/mario-scheffer-fala-sobre-queda-da-judicializacao-do-sus-paulista/33433/>. Acesso em: 26 abr. 2021.; SANT’ANA, R. N. *A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública*. 2017. 455 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.; SOUZA, A. M. *A atuação em rede de instituições governamentais na resolução de conflitos sobre demandas sanitárias no Rio de Janeiro*. 2016. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.; TAVARES, L. L. G. *et al.* Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS). In: PRÊMIO INNOVARE, 11. 16 dez. 2014. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2014. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

³⁸ BITTENCOURT, F. R. Sistema PES: Procedimento Extrajudicial de Saúde. In: EDIÇÃO DO PRÊMIO INNOVARE, 14. 5 dez. 2017. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2017. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; GUIMARÃES, R. C. M.; PALHEIRO, P. H. D. Medidas adotadas para enfrentar a judicialização na secretaria de saúde do Estado do Rio de Janeiro e a experiência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 93.; NAFFAH-FILHO, M.; CHIEFFI, A. L.; CORREA, M. C. M. M. A. S-Codes: um novo sistema de informações sobre ações judiciais da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. *BEPA*, v. 7, n. 84, p. 18-30, 2010.; SANCHEZ, L. A. *et al.* *Uma parceria inovadora para fazer frente ao fenômeno da “judicialização das políticas públicas de saúde”*: a otimização da gestão pública. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Theatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.; ESPÍRITO SANTO. Secretaria Estadual de Saúde. Assessoria de Comunicação. *Sesa lança Mandado Judicial On-line em parceria com o TJES*. 2018. Disponível em: <https://saude.es.gov.br/Noticia/sesa-lanca-mandado-judicial-on-line-em-parceria-com-o-tjes>. Acesso em: 27 abr. 2021.; SIQUEIRA, P. S. F.; MARTINS, M. A.; DOMINGUES, R. S-CODES: sistema informatizado para o trato da judicialização. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3, p. 70-82.; ESPÍRITO SANTO. Tribunal Estadual de Justiça. Gabinete da Presidência. *Ato normativo conjunto nº 44/2018*. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, sobre a utilização do sistema de intimações eletrônicas da Secretaria Estadual de Saúde – SESA/ES, denominado MJ Online (Mandado Judicial Online). Disponível em: <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php?view=content&id=738252>. Acesso em: 27 abr. 2021.; YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

avaliar os pedidos por tecnologias em saúde dos processos administrativos e as demandas por informações técnicas, principalmente sobre medicamentos, pelos procuradores e pelo judiciário (Estados de SP³⁹ e ES)⁴⁰; iv. utilizaram profissionais capacitados ou especializados em políticas de saúde e direito sanitário para elaborar relatórios técnicos e defender a instituição de saúde no caso de um processo judicial contra a instituição (CODES⁴¹, Procuradoria Geral do Estado⁴², núcleo de inteligência⁴³) e, por fim, v. organizaram a assistência à saúde implementando serviços especializados, qualificados e organizados para o atendimento ao cidadão ou para avaliar as demandas em saúde e desenvolver ações focais por meio de convênios com hospitais universitários e serviços de saúde pertencentes a outras esferas de governo ou criando serviços próprios (oitenta iniciativas)⁴⁴.

³⁹ SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Saúde. Resolução SS-54, de 11 de maio de 2012. Aprova, no âmbito da Pasta, estrutura e funcionamento da Comissão de Farmacologia da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, e dá outras providências. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 89, seção 1, p. 37, 2012.; SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Saúde. *Comissão de farmacologia*. 2019. Disponível em: <http://saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/comissao-de-farmacologia/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TOMA, T. S. et al. *Avaliação de tecnologias e inovação em saúde no SUS: desafios e propostas para a gestão*. São Paulo: Instituto de Saúde, 2015.

⁴⁰ TAVARES, G. R. P. et al. Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TAVARES, G. R. P.; SILVA, D. M.; BERNARDOS, A. Sistema de regulação da dispensação de medicamentos excepcionais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. 6 a 8 maio 2009. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴¹ NAFFAH-FILHO, M.; CHIEFFI, A. L.; CORREA, M. C. M. A. S-Codes: um novo sistema de informações sobre ações judiciais da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. *BEPA*, v. 7, n. 84, p. 18-30, 2010.; SANCHEZ, L. A. et al. *Uma parceria inovadora para fazer frente ao fenômeno da "judicialização das políticas públicas de saúde": a otimização da gestão pública*. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Teatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.; YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁴² SANCHEZ, L. A. et al. *Uma parceria inovadora para fazer frente ao fenômeno da "judicialização das políticas públicas de saúde": a otimização da gestão pública*. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Teatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.; TOMA, T. S. et al. Estratégias para lidar com as ações judiciais de medicamentos no estado de São Paulo. *Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit.*, v. 6, n. 1, p. 35-54, 2017.; YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁴³ UNGARO, G. O combate às fraudes judiciais em ações para fornecimento de medicamentos no Estado de São Paulo. In: PRÊMIO INNOVARE, 8. 15 dez. 2011. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2011. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴⁴ CHAYAMITI, E. M. P. C. (coord.). *Manual do serviço de atenção domiciliar*. Ribeirão Preto: Secretaria Municipal da Saúde de Ribeirão Preto, 2018.; CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. *Experiências exitosas de farmacêuticos no SUS*. Brasília: CFF, ano 1, n. 1, 2013.; CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. *Experiências exitosas de farmacêuticos no SUS*. Brasília: CFF, ano 4, n. 4, 2016.; ESPÍRITO SANTO. *Decreto Estadual nº 1956-R, de 07 de novembro de 2007*. Aprova a Política Farmacêutica do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. Disponível em: https://farmaciacidade.es.gov.br/Media/farmaciacidade/Arquivos/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20estadual/Decreto_1956R_31_outubro_2007.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.; MAUAD, M. L. M. E.; TANAKA, N. Y. Y.; FAZAN, W. C. Protocolo inicial da comissão de análise de solicitações especiais para dieta enteral. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. MOSTRA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO SUS, 2. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE NUTRIÇÃO NA ATENÇÃO PRIMÁRIA, 1. *Trabalhos selecionados para apresentação oral*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. p. 63-64.; ESPÍRITO SANTO. Secretaria Estadual de Saúde. *Relatório de gestão 2015-2018: avanços e perspectivas*. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Relatorio%20de%20gestao/Balanco_de_Gestao_Ricardo_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.; RIBEIRÃO PRETO. Secretaria Municipal de Saúde. *Serviço de Atenção Domiciliar*. 2017. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/saude/sad>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TAVARES, G. R. P. et al. Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TAVARES, G. R. P.; SILVA, D. M.; BERNARDOS, A. Sistema de regulação da dispensação de medicamentos excepcionais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. 6 a 8 maio 2009. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; UNGARO, G. O combate às fraudes judiciais em ações para fornecimento de medicamentos no Estado de São Paulo. In: PRÊMIO INNOVARE, 8. 15 dez. 2011. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2011. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

A região Sul priorizou iniciativas voltadas à mudança da cultura organizacional por meio de cursos e de capacitação aos prestadores de serviços em todos os níveis hierárquicos, tanto na área da saúde quanto no jurídico (cinco iniciativas)⁴⁵. Aproveitaram uma infraestrutura já existente e adaptaram ou melhoraram os fluxos operacionais a fim de fornecer novos serviços que ampliaram o acesso às tecnologias em saúde (Cemepar⁴⁶, Departamento médico judiciário⁴⁷, sistema informatizado AME⁴⁸, procuradoria de saúde⁴⁹, plano operacional da assistência farmacêutica⁵⁰). Nesse contexto, percebe-se a atuação efetiva dos comitês estaduais de saúde, órgãos colegiados e multidisciplinares responsáveis pela operacionalização das matérias de competência do Fórum Nacional da Saúde do Conselho Nacional de Justiça⁵¹, do Rio Grande do Sul⁵² e do Paraná⁵³ na capacitação dos atores envolvidos e no monitoramento da judicialização da saúde.

A região Nordeste possui documentos descrevendo iniciativas que implementaram o núcleo de apoio técnico ao judiciário, órgão destinado ao fornecimento de pareceres e notas técnicas sobre temas da área de saúde aos magistrados (seis capitais⁵⁴), a conciliação ou a mediação sanitária, comumente realizado entre as

⁴⁵ ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Comitê Executivo do Fórum Nacional do Judiciário para Saúde. Comitê Executivo do Rio Grande do Sul. *Ação de planejamento e de gestão sistêmicos com foco na saúde*. Porto Alegre: Comitê Executivo do Rio Grande do Sul, 2015.; RIO GRANDE DO SUL. Defensoria Pública Estadual. *A Defensoria*. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/apresentacao>. Acesso em: 20 abr. 2021.; ORSATTO, S. D. Núcleo de conciliação de demandas em saúde. In: PRÊMIO INNOVARE, 11. 16 dez. 2014. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2014. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; PONTAROLLI, D. R. S.; SILVA, G. R. P. P.; STRAPASSON, G. C. O enfrentamento das demandas judiciais por medicamentos na secretaria de Estado da saúde do Paraná. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 88.; ASENSI, F.; PINHEIRO, R. Judicialização da saúde e diálogo institucional: a experiência de Lages (SC). *R. Dir. Sanit.*, v. 17, n. 2, p. 48-65, 2016.; SCHULZE, M. A desjudicialização da saúde no Rio Grande do Sul: cabal redução do número das ações ativas e estratégia de interiorização. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3. p. 196-208.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Núcleo de conciliação de Lages/SC soluciona 90% dos conflitos na saúde*. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/nucleo-de-conciliacao-de-lages-sc-soluciona-90-dos-conflitos-na-saude/>. Acesso em: 23 abr. 2021.

⁴⁶ RIBAS, L. F. O. A política de medicamentos no Estado do Paraná. In: ENCONTRO DO CONASS PARA TROCA DE EXPERIÊNCIAS, 1. Brasília: 2005. *Anais [...]*. Brasília: CONASS, 2005. p. 46-48.; CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. *Experiências exitosas de farmacêuticos no SUS*. Brasília: CFF, ano 1, n. 1, 2013.; PONTAROLLI, D. R. S.; SILVA, G. R. P. P.; STRAPASSON, G. C. O enfrentamento das demandas judiciais por medicamentos na secretaria de Estado da saúde do Paraná. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 88.

⁴⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Estadual de Justiça. *Departamento Médico Judiciário*. 2015. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/direcoes/digep-direcao-de-gestao-de-pessoas/departamento-medico-judiciario/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Comitê Executivo do Fórum Nacional do Judiciário para Saúde. Comitê Executivo do Rio Grande do Sul. *Ação de planejamento e de gestão sistêmicos com foco na saúde*. Porto Alegre: Comitê Executivo do Rio Grande do Sul, 2015.; RIO GRANDE DO SUL. Defensoria Pública Estadual. *A Defensoria*. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/apresentacao>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴⁹ FAGLIONI, A. F.; CASTELO, F. A. A especialização das procuradorias dos estados nas questões relativas ao direito à saúde como instrumento eficaz na defesa dos entes estaduais: a experiência da PGE/PR. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3. p. 84-90.; PONTAROLLI, D. R. S.; SILVA, G. R. P. P.; STRAPASSON, G. C. O enfrentamento das demandas judiciais por medicamentos na secretaria de Estado da saúde do Paraná. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 88.

⁵⁰ RIBAS, L. F. O. A política de medicamentos no Estado do Paraná. In: ENCONTRO DO CONASS PARA TROCA DE EXPERIÊNCIAS, 1. Brasília: 2005. *Anais [...]*. Brasília: CONASS, 2005. p. 46-48.; PONTAROLLI, D. R. S.; SILVA, G. R. P. P.; STRAPASSON, G. C. O enfrentamento das demandas judiciais por medicamentos na secretaria de Estado da saúde do Paraná. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 88.

⁵¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 107, de 06 de abril de 2010. Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. *DJ-e/CNJ*, Brasília, n. 61, p. 6-9, 7 abr. 2010.

⁵² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Comitê Executivo do Fórum Nacional do Judiciário para Saúde. Comitê Executivo do Rio Grande do Sul. *Ação de planejamento e de gestão sistêmicos com foco na saúde*. Porto Alegre: Comitê Executivo do Rio Grande do Sul, 2015.; SCHULZE, M. A desjudicialização da saúde no Rio Grande do Sul: cabal redução do número das ações ativas e estratégia de interiorização. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3. p. 196-208.

⁵³ PONTAROLLI, D. R. S.; SILVA, G. R. P. P.; STRAPASSON, G. C. O enfrentamento das demandas judiciais por medicamentos na secretaria de Estado da saúde do Paraná. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 88.

⁵⁴ BAHIA. Tribunal Estadual de Justiça. *Núcleo de Apoio Técnico do Judiciário*: NAT-JUS reúne-se na assessoria especial da presidência II. 2018. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/mais-uma-reuniao-do-nucleo-de-apoio-tecnico-do-judiciario-nat-jusfoi-realizada-na-assessoria-especial-da-presidencia-aep-ii-na-ultima-terca-feira-25-06-18/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; BARROS, L. D.

instituições de saúde e as jurídicas, mas sem a presença do pleiteante (CIRADS⁵⁵, SUS Mediado⁵⁶ e PAS⁵⁷), e incorporaram procuradores especializados em saúde⁵⁸ a fim de defenderem a instituição de saúde quando esta é ré em processos judiciais. Essas iniciativas aproveitaram a infraestrutura e os profissionais existentes e estão focadas nas demandas do judiciário, não atendendo diretamente o usuário. Por fim, em infraestrutura própria, implementaram iniciativas que atendem processos administrativos e/ou centralizam o atendimento de demandas judiciais (NIJUS⁵⁹ e NAJ⁶⁰) de forma presencial.

Judicialização do direito à saúde: uma análise acerca do fornecimento judicial de medicamentos no estado de Pernambuco. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.; COMITÊ ESTADUAL DAS DEMANDAS DA SAÚDE DO RIO GRANDE DO NORTE. *Comitê da Saúde do RN.* 2016. Disponível em: <http://comite.tjrj.us.br/index.php>. Acesso em: 20 abr. 2021.; COSTA, I. C. *Judicialização da saúde e a Câmara Técnica de Saúde no Tribunal de Justiça da Paraíba.* 2014. 27 f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Humanidades, Universidade Estadual da Paraíba, Guabira, 2014.; MARIANO, C. M. *et al.* Diálogos sanitários interinstitucionais e a experiência de implantação do NAT-JUS. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 5, n. 1, p. 169-188, 2018.; BAHIA. Tribunal Estadual de Justiça. *Decreto judiciário nº 795, de 30 de agosto de 2017.* Dispõe sobre a estrutura e funcionamento do NAT-JUS do Tribunal de Justiça da Bahia. Disponível em: <http://www7.tj.ba.gov.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=17973&tmp.secao=9>. Acesso em: 27 abr. 2021.; BAHIA. Tribunal Estadual de Justiça. *NAT-JUS auxilia em demandas judiciais na área de saúde: solicitações aumentaram 22% em 2019.* 2020. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/nat-jus-auxilia-em-demandas-judiciais-na-area-de-saude-solicitacoes-aumentaram-22-em-2019/>. Acesso em: 27 abr. 2021.; TRIBUNAL ALAGOAS. Tribunal Estadual de Justiça. *Resolução nº 18, de 15 de março de 2016.* Institui a Câmara Técnica de Saúde no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Alagoas e adota providências correlatas. Disponível em: https://www.tjal.jus.br/?pag=camara_tec_reg. Acesso em: 27 abr. 2021.; CEARÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Direito à saúde.* 2017. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/saude/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁵⁵ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria da União no Estado do Rio Grande do Norte. *CIRADS.* 2009. Disponível em: https://antigo.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/97046. Acesso em: 26 abr. 2021.; PINHEIRO, T. P. Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas da Saúde (CIRADS). In: PRÊMIO INNOVARE: JUSTIÇA SEM BUROCRACIA E ACESSO DO PRESO À JUSTIÇA, 7. 3 dez. 2010. *Anais [...].* Tribunal Federal de Justiça. Brasília: Instituto Innovare, 2010. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; QUEIROZ, C. C. *A mediação como instrumento concretizador do direito fundamental à saúde: uma alternativa à judicialização de conflitos.* 2013. 199 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.; PARÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo de Saúde.* 2013. Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Comite-Executivo-de-Saude/330244-Normativos-NAT-Jus.xhtml>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁵⁶ COTRIM, T. P. *Mediação como instrumento de ação pública: estudo de caso sobre a CAMEDIS (DF) e o SUS Mediado (RN).* 2017. 83 f. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.; RIO GRANDE DO NORTE. Defensoria Pública Estadual. *SUS Mediado registra 26% de resolutividade em 2018 e celebra retorno da Secretaria Municipal de Saúde.* 2019. Disponível em: <https://www.defensoria-rn.def.br/noticia/sus-mediado-registra-26-de-resolutividade-em-2018-e-celebra-retorno-da-secretaria-municipal>. Acesso em: 26 abr. 2021.; ROCHA JÚNIOR, L. M. R. *A mediação como instrumento de efetivação do direito à saúde: análise dos relatórios de atendimentos realizados pelo programa “SUS Mediado”, no ano de 2014.* 2017. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2017.; RINGEISEN, A. T. S. *Mediação de conflitos no Sistema Único de Saúde: visões e práticas de uma experiência no município de Natal/RN.* 2016. 161 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Departamento de Odontologia, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.; SANT’ANA, R. N. *A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública.* 2017. 455 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

⁵⁷ NUNES, H. E. N. *A prática da mediação e a (des)judicialização da saúde no Maranhão.* 2016. 78 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade CEUMA, São Luís, 2016.; MARANHÃO. *Governo, prefeitura e defensorias unem esforços para agilizar acesso à saúde.* 2015. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=97261>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁵⁸ ALAGOAS. Secretaria Estadual de Saúde. *PGE e Sesau buscam reduzir o tempo resposta das ações judiciais na Saúde.* 2015. Disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2015/pge-e-sesau-buscam-reduzir-o-tempo-resposta-das-acoes-judiciais-na-saude>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁵⁹ MACÊDO, D. F. *et al.* Análise da judicialização do direito à saúde, subfinanciamento do setor e políticas públicas: estudo de caso no estado de Alagoas. *Revista de Administração de Roraima - UFRR*, v. 5, n. 2, p. 300-325, 2015.; ALAGOAS. Secretaria Estadual de Saúde. Portaria n. 110, de 2 de maio de 2013. Institui o Núcleo Interinstitucional de Judicialização da Saúde (NIJUS). *Diário Oficial do Estado de Alagoas*, Maceió, ano C, n. 83, p. 57, 8 maio 2013.

⁶⁰ BARROS, L. D. *Judicialização do direito à saúde: uma análise acerca do fornecimento judicial de medicamentos no estado de Pernambuco.* 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

A região Norte possui seis iniciativas concentradas no Estado do Tocantins, onde três fornecem apoio técnico ao judiciário⁶¹. Das três iniciativas restantes, uma utiliza a ouvidoria do SUS⁶² como ferramenta de mediação sanitária e de atendimento a processos administrativos, outra centraliza o atendimento das demandas judiciais⁶³ e a última foi a composição de um comitê estadual de saúde⁶⁴ atuante. Os Estados do Amapá e do Pará possuem iniciativas implementadas a partir de 2015. Tais iniciativas utilizam a ouvidoria do SUS para atender, via processos administrativos⁶⁵, os cidadãos, fornecer apoio técnico ao judiciário⁶⁶ e realizar mediação sanitária⁶⁷.

A região Centro-oeste, por incluir o Distrito Federal, possui três iniciativas utilizadas em âmbito nacional, a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), que é um órgão assessor do Ministério da Saúde responsável pelo fornecimento pareceres e notas técnico-científicas baseadas em evidências sobre tecnologias em saúde de acordo com a demanda do judiciário⁶⁸, o sistema Hórus, que é um sistema informatizado de controle de estoques de materiais e/ou medicamentos e de acompanhamento do tratamento medicamentoso dos pacientes cadastrados⁶⁹ e e-Nat-Jus, que é uma plataforma digital criada para abrigar um banco nacional de pareceres técnico-científicos e notas técnicas elaboradas e emitidas pelos Núcleos de Apoio Técnico ao Judiciário (NAT-Jus) e pelos Núcleos de Avaliação de Tecnologias em Saúde (NATs)⁷⁰. Essa mesma região também possui duas iniciativas semelhantes às de outras

⁶¹ ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.; TOCANTINS. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins – CEMAS*. 2010. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/saude/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; FARIAS, D. R. *Judicialização da saúde: aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins*. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.; HENRIQUE, M. C.; BRITO, J. O. B.; MEL, M. D. S. M. Eficiência na solução das demandas de judicialização da saúde na Comarca de Araguaína – TO. *Cad. Iber.Amer. Direito Sanit.*, v. 2, n. 2, p. 320-338, 2013.; HENRIQUE, M. C.; MENDONÇA, M. R. L.; BRAGA, E. A. NatJus e desjudicialização da saúde. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3. p. 280-291.

⁶² ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.; HENRIQUE, M. C.; BRITO, J. O. B.; MEL, M. D. S. M. Eficiência na solução das demandas de judicialização da saúde na Comarca de Araguaína – TO. *Cad. Iber.Amer. Direito Sanit.*, v. 2, n. 2, p. 320-338, 2013.

⁶³ FARIAS, D. R. *Judicialização da saúde: aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins*. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.

⁶⁴ TOCANTINS. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins – CEMAS*. 2010. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/saude/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; FARIAS, D. R. *Judicialização da saúde: aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins*. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016; FARIAS, D. R. *et al.* Os desafios e as estratégias do poder judiciário no Tocantins para a minimização da judicialização da saúde. *Revista ESMAT*, v. 8, n. 11, p. 29-56, 2016.

⁶⁵ AMAPÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Presidente do TJAP profere palestra sobre “Judicialização da Saúde” durante o 28º Congresso Norte e Nordeste de Cirurgia Cardiovascular*. 2017. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/6980-presidente-do-tjap-profere-palestra-sobre-%E2%80%9Cjudicializa%C3%A7%C3%A3o-da-sa%C3%BAde%E2%80%9D-durante-o-28%C2%BA-congresso-norte-e-nordeste-de-cirurgia-cardiovascular.html>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁶⁶ AMAPÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *NAT-JUS: juizes do Amapá contam com corpo técnico especializado para emitir decisões sobre processos relativos à saúde*. 2017. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/6228-nat-jus-juizes-do-amapa-contam-com-corpo-tecnico-especializado-para-emitir-decisoes-sobre-processos-relativos-a-saude.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.; AMAPÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *TJAP inaugura Núcleo de Apoio Técnico Judiciário para demandas da saúde*. 2016. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/5648-justica-do-amapa-inaugura-nucleo-de-apoio-tecnico-judic...> Acesso em: 27 abr. 2021.; PARÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo de Saúde*. 2013. Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Comite-Executivo-de-Saude/330244-Normativos-NAT-Jus.xhtml>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁶⁷ PARÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo de Saúde*. 2013. Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Comite-Executivo-de-Saude/330244-Normativos-NAT-Jus.xhtml>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁶⁸ SIMABUKU, E. M. G. *et al.* Comissão nacional de incorporação de tecnologias no SUS e a judicialização do acesso à saúde. *Revista Eletrônica Gestão & Saúde*, v. 6, n. supl. 4, p. 3024-3042, 2015.

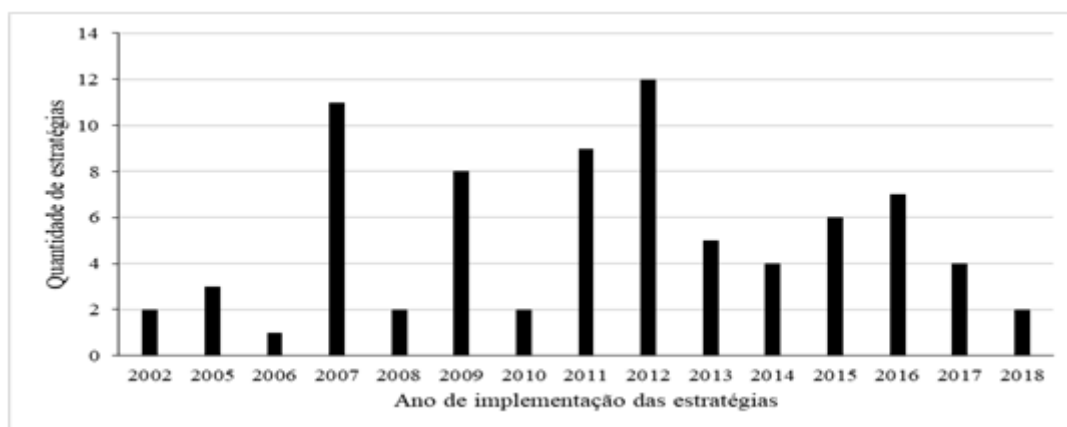
⁶⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Assistência Farmacêutica. *Sistema Hórus*. 2013. Disponível em: <https://antigo.saude.gov.br/assistencia-farmacutica/sistema-horus>. Acesso em: 20 abr. 2021.; REIS, B. B. Defensoria especializada da saúde. In: CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP), 10. 15 a 18 nov. 2011. *Anais [...]*. Centro de Convenções de Natal: Associação Nacional de Defensores Públicos. 2011.

⁷⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Anual 2017*. Brasília: CNJ, 2017.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Sistema e-NatJus*. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoefs/forum-da-saude-3/e-natjus/>. Acesso em: 17

capitais estaduais, que são os serviços que centralizam o atendimento de demandas judiciais⁷¹ e que realizam a mediação sanitária⁷². O Estado do Mato Grosso do Sul, além de possuir iniciativas como a composição de um comitê estadual da saúde⁷³, a centralização do atendimento de demandas judiciais⁷⁴ e o apoio técnico ao judiciário⁷⁵, também regulamentou o depósito de pequeno valor pelo Estado na conta do impetrante, para que este consiga comprar seu produto que foi pleiteado na justiça, durante um tempo suficiente para que o Estado consiga adquirir e repassar esse produto ao impetrante⁷⁶.

Na **figura 3**, apresenta-se a distribuição temporal da implementação das iniciativas identificadas durante o período de 2002 a 2018. Das 78 iniciativas implementadas, 59 (75,6%), ainda, permanecem ativas, e, em relação às 59 que foram implementadas até 2014, 16 (20,5%) possuem entre 10 e 17 anos de atividade e 27 (34,6%) entre 5 e 9 anos.

Figura 3 - Ano de implementação das iniciativas institucionais para abordar a judicialização da saúde



Fonte: elaboração própria.

Verificou-se que as instituições ligadas à esfera estadual aparecem como as principais protagonistas para a elaboração e implementação das iniciativas para abordar a judicialização da saúde. As secretarias de saúde (estadual, municipal e do distrito federal) implementaram 42 (53,8%) iniciativas, e os tribunais de justiça (estadual e federal) 18 (23,1%), conforme **figura 4**.

maio 2022. 022.

⁷¹ CONTI, M. A. *Avaliação das demandas judiciais por acesso a medicamentos no Distrito Federal*. 2013. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde, Universidade de Brasília. Faculdade de Ciências da Saúde, Brasília, 2013.

⁷² ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.; COTRIM, T. P. *Mediação como instrumento de ação pública: estudo de caso sobre a CAMEDIS (DF) e o SUS Mediado (RN)*. 2017. 83 f. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.; PAIM, P.; MARQUETO, A.; LOPES, I. O. Câmara permanente distrital de mediação em saúde: experiência do Distrito Federal. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 92.; SANT’ANA, R. N. *A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfrentamento da injustiça na saúde pública*. 2017. 455 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

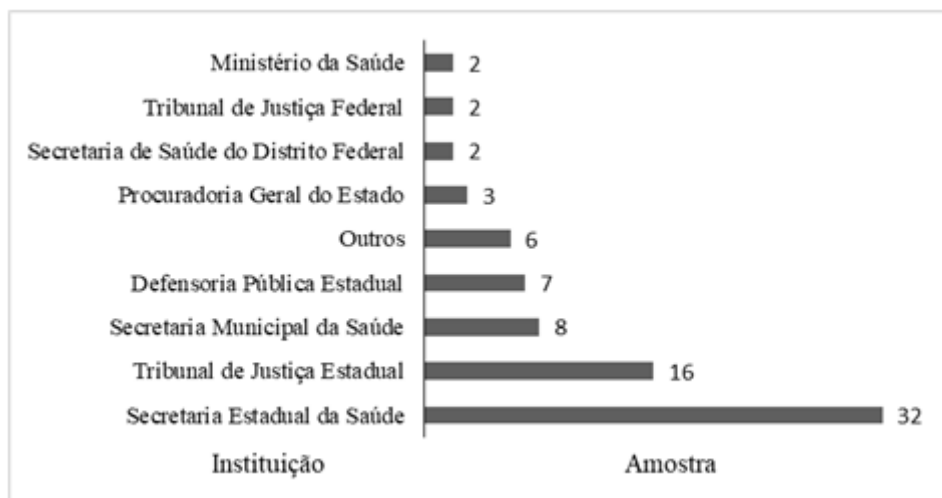
⁷³ NANTES, L. F. L.; DOBASHI, B. F. A experiência da secretaria estadual de saúde de Mato Grosso do Sul no enfrentamento das ações judiciais em saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 86.; MATO GROSSO DO SUL. Tribunal Estadual de Justiça. Comitê Estadual do Judiciário para a Saúde. *Núcleo de Apoio Técnico - NAT Jus*. 2013. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/nat/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁷⁴ NANTES, L. F. L.; DOBASHI, B. F. A experiência da secretaria estadual de saúde de Mato Grosso do Sul no enfrentamento das ações judiciais em saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 86.

⁷⁵ COSTA, I. C. *Judicialização da saúde e a Câmara Técnica de Saúde no Tribunal de Justiça da Paraíba*. 2014. 27 f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Humanidades, Universidade Estadual da Paraíba, Guabira, 2014.

⁷⁶ MATO GROSSO DO SUL. Secretaria Estadual de Saúde. Resolução n.º 009/SES/MS de 22 de fevereiro de 2018. Regulamenta o cumprimento de determinações judiciais em saúde de pequeno valor nos termos que especifica. *Diário Oficial do Estado*, Campo Grande, n. 9601, p. 10, 2018.; MATO GROSSO DO SUL. Tribunal Estadual de Justiça. Comitê Estadual do Judiciário para a Saúde. *Núcleo de Apoio Técnico - NAT Jus*. 2013. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/nat/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

Figura 4 - Instituição responsável pela iniciativa em elaborar e implementar iniciativas para abordar a judicialização da saúde.



Fonte: elaboração própria.

4 Discussão

4.1 Principais achados

Foram identificadas 78 iniciativas implementadas por instituições públicas brasileiras para abordar a judicialização da saúde e que são protagonizadas tanto pela área jurídica quanto pela área da saúde. A existência dessa grande variedade de iniciativas e de arranjos organizacionais é o efeito prático dos arranjos federativos brasileiros, em que cada nível de governo possui autonomia para solucionar seus problemas. Nesses achados, é possível perceber a falta de padronização das iniciativas e o desalinhamento entre as condutas de cada instituição. Mas são soluções válidas e adaptáveis a outras instituições com problemas semelhantes.

Essas iniciativas encontram-se distribuídas por todo o país, mas com maior prevalência na região Sudeste e no nível estadual (iniciativa das secretarias estaduais de saúde), cuja maioria, ainda, está em funcionamento. Elas foram implementadas a partir de 2002 e os picos na quantidade de iniciativas implementadas coincidem com o segundo ano após o início de cada gestão governamental federal/estadual.

Foi identificado que a implementação de iniciativas é facilitada, de modo geral, quando as instituições conseguem utilizar os recursos humanos e/ou a infraestrutura existentes, possuem um sistema informatizado para o controle de dados, formam equipes multiprofissionais e celebraram acordos interinstitucionais, mais comumente, entre a secretaria de saúde e a defensoria pública ou o tribunal de justiça.

4.2 Protagonismo e atuação das instituições jurídicas e de saúde (iniciativa, responsabilidade e compartilhamento)

Embora o excesso de judicialização da saúde seja um ônus tanto para a área do jurídico quanto da saúde, a sobrecarga maior recai sobre as instituições de saúde. Além da pressão por organizações não governamentais e pela mídia, as instituições de saúde precisam criar e manter uma estrutura organizacional adequada para fornecer tecnologias de saúde contempladas pelo SUS, aquelas não contempladas pelo SUS e solicita-

das via processo administrativo, e as que foram solicitadas via processo judicial⁷⁷ juntamente a seus custos processuais⁷⁸.

A necessidade de manter a gestão institucional organizada reflete a quantidade de iniciativas elaboradas e implementadas pelas instituições de saúde que equivale a 57,7% das iniciativas incluídas nesta revisão. As iniciativas, normalmente, são implementadas como serviços públicos estaduais de saúde e em cidades onde existem sedes de Secretarias de Estado da Saúde, tornando tal prática numa atividade perene.

As iniciativas utilizadas pelo Poder Judiciário ocorrem, nos tribunais de justiça, quando o processo judicial já está instalado e correspondem aos serviços de apoio técnico e/ou de perícia. Grande parte desses serviços são exercidos por profissionais de saúde pertencentes às secretarias de saúde e cedidos, em tempo integral ou parcial, por meio de um acordo interinstitucional renovável a cada 12 ou 24 meses e tem a finalidade de fornecer pareceres ou notas técnicas baseadas em evidências e de avaliar a saúde do impetrante.

4.3 Regionalização da judicialização da saúde

Embora a região sudeste tenha o maior número de iniciativas implementadas e ainda em funcionamento, a ausência do relato de algumas iniciativas prevalentes em outras áreas do país chama atenção. Por exemplo, não foram identificados o uso da ouvidoria do SUS nas resoluções dos processos administrativos em saúde⁷⁹, a conciliação de conflitos em saúde⁸⁰, a forte atuação da comissão estadual de saúde⁸¹ e o depósito judicial na conta do impetrante para o cumprimento das resoluções judiciais⁸².

⁷⁷ PEPE, V. L. E. *et al.* A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 5, p. 2405-2414, 2010.; VIEIRA, F. S.; ZUCCHI, P. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 41, p. 214-222, 2007.

⁷⁸ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

⁷⁹ ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.; HENRIQUE, M. C.; BRITO, J. O. B.; MEL, M. D. S. M. Eficiência na solução das demandas de judicialização da saúde na Comarca de Araguaína – TO. *Cad. Iber.Amer. Direito Sanit.*, v. 2, n. 2, p. 320-338, 2013.; AMAPÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Presidente do TJAP profere palestra sobre “Judicialização da Saúde” durante o 28º Congresso Norte e Nordeste de Cirurgia Cardiovascular*. 2017. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/6980-presidente-do-tjap-profere-palestra-sobre-%E2%80%9Cjudicializa%C3%A7%C3%A3o-da-sa%C3%BAde%E2%80%9D-durante-o-28%C2%BA-congresso-norte-e-nord-este-de-cirurgia-cardiovascular.html>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁸⁰ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria da União no Estado do Rio Grande do Norte. *CIRADS*. 2009. Disponível em: https://antigo.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/97046. Acesso em: 26 abr. 2021.; PINHEIRO, T. P. Comitê Inter-institucional de Resolução Administrativa de Demandas da Saúde (CIRADS). In: PRÊMIO INNOVARE: JUSTIÇA SEM BUROCRACIA E ACESSO DO PRESO À JUSTIÇA, 7. 3 dez. 2010. *Anais [...]*. Tribunal Federal de Justiça. Brasília: Instituto Innovare, 2010. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; QUEIROZ, C. C. *A mediação como instrumento concretizador do direito fundamental à saúde: uma alternativa à judicialização de conflitos*. 2013. 199 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

⁸¹ TOCANTINS. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins – CEMAS*. 2010. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/saude/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Comitê Executivo do Fórum Nacional do Judiciário para Saúde. Comitê Executivo do Rio Grande do Sul. *Ação de planejamento e de gestão sistêmicos com foco na saúde*. Porto Alegre: Comitê Executivo do Rio Grande do Sul, 2015.; FARIAS, D. R. *Judicialização da saúde: aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins*. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.; FARIAS, D. R. *et al.* Os desafios e as estratégias do poder judiciário no Tocantins para a minimização da judicialização da saúde. *Revista ESMAT*, v. 8, n. 11, p. 29-56, 2016.; NANTES, L. F. L.; DOBASHI, B. F. A experiência da secretaria estadual de saúde de Mato Grosso do Sul no enfrentamento das ações judiciais em saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 86.

⁸² MATO GROSSO DO SUL. Secretaria Estadual de Saúde. Resolução n.º 009/SES/MS de 22 de fevereiro de 2018. Regulamenta o cumprimento de determinações judiciais em saúde de pequeno valor nos termos que especifica. *Diário Oficial do Estado*, Campo Grande, n. 9601, p. 10, 2018.; MATO GROSSO DO SUL. Tribunal Estadual de Justiça. Comitê Estadual do Judiciário para a Saúde. *Núcleo de Apoio Técnico - NAT Jus*. 2013. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/nat/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

Entretanto, verifica-se que a ouvidoria do SUS⁸³ e a comissão estadual de saúde⁸⁴ foram implementados em todos os estados brasileiros, a conciliação sanitária é estimulada pelo serviço judiciário⁸⁵ para evitar ou desjudicializar as demandas judiciais e o depósito judicial é uma das soluções utilizadas para evitar atrasos na entrega do produto judicializado, multas, prisões e bloqueios de verbas quando os casos em que as tecnologias de saúde são de difícil obtenção pelas vias normais de compras utilizadas pelas instituições públicas⁸⁶.

Duas hipóteses prováveis poderiam explicar esse fenômeno: (1) que as abordagens são regionalizadas, porque o perfil das demandas judiciais também o são⁸⁷, ou (2) que tais abordagens são praticadas em todo país, mas, devido à falta de divulgação, elas não foram catalogadas.

Por outro lado, foi observado que muitas iniciativas implementadas pelas instituições públicas aproveitaram atividades que fazem parte da rotina da Administração Pública e ampliaram sua capacidade de atuação para, também, atender as demandas provenientes da judicialização da saúde. Iniciativas que utilizam a Ouvidoria do SUS⁸⁸ para realizar mediação e atender processos administrativos, adaptaram as farmácias que fornecem medicamentos do componente especializado da assistência farmacêutica ou de alto custo para atender medicamentos destinados a processos judiciais⁸⁹, aproveitaram a capacidade técnica das comissões de farmácia e terapêutica para também avaliar as solicitações provenientes de processos administrativos e/ou solicitações de pareceres técnicos para as áreas jurídicas⁹⁰, entre outros.

Isso mostra que a presença de dispositivos legais e adequações às rotinas administrativas, juntamente aos recursos humanos e infraestrutura existentes, foram suficientes para a implementação de iniciativas bem-sucedidas.

4.4 Implementação e longevidade das iniciativas

O número de iniciativas implementadas acompanha o tempo de vigência do Plano de Saúde⁹¹ nacional e estadual daquele governo. Os investimentos feitos acontecem em maior número nos dois primeiros anos

⁸³ BRASIL. Decreto nº 5.974, de 29 de novembro de 2006. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 8, 2006.

⁸⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 107, de 06 de abril de 2010. Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. *DJ-e/CNJ*, Brasília, n. 61, p. 6-9, 7 abr. 2010.

⁸⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2016.; BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 1, 2015.

⁸⁶ MATO GROSSO DO SUL. Secretaria Estadual de Saúde. Resolução n.º 009/SES/MS de 22 de fevereiro de 2018. Regulamenta o cumprimento de determinações judiciais em saúde de pequeno valor nos termos que especifica. *Diário Oficial do Estado*, Campo Grande, n. 9601, p. 10, 2018.

⁸⁷ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

⁸⁸ ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.; HENRIQUE, M. C.; BRITO, J. O. B.; MEL, M. D. S. M. Eficiência na solução das demandas de judicialização da saúde na Comarca de Araguaina – TO. *Cad. Iber.Amer. Direito Sanit.*, v. 2, n. 2, p. 320-338, 2013.

⁸⁹ TAVARES, G. R. P.; SILVA, D. M.; BERNARDOS, A. Sistema de regulação da dispensação de medicamentos excepcionais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. 6 a 8 maio 2009. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁹⁰ SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Saúde. Resolução SS-54, de 11 de maio de 2012. Aprova, no âmbito da Pasta, estrutura e funcionamento da Comissão de Farmacologia da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, e dá outras providências. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 89, seção 1, p. 37, 2012.; SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Saúde. *Comissão de farmacologia*. 2019. Disponível em: <http://saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/comissao-de-farmacologia/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TAVARES, G. R. P. et al. Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁹¹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório de gestão 2018*. 2019. Disponível em: <https://antigo.saude.gov.br/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 20 abr. 2021.

do mandato do governo vigente e depois segue em queda acentuada no último ano da vigência (2006, 2010, 2014 e 2018) daquele governo, conforme a **figura 3**.

A exceção dessa lógica foi o ano de 2008, quando ocorreu a operação Garra Rufa, no interior do Estado de São Paulo, fruto da atuação do Núcleo de Inteligência⁹² e da 8ª subprocuradoria, da Procuradoria Judicial, da Procuradoria Geral do Estado⁹³ que prendeu uma quadrilha que judicializava medicamentos biológicos para desviar dinheiro público⁹⁴. Acrescido a isso, houve recessão econômica mundial⁹⁵, mudança de gestão do Ministério da Saúde (2007) com adequação do Plano de Saúde para suprir as novas prioridades de gestão, revogação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF)⁹⁶ e, por fim, falta de perspectivas de captação de novos recursos orçamentários.

Vale ressaltar que os investimentos em iniciativas em saúde, também, dependem da visão do governante sobre o tema e a autonomia atribuída ao gestor público na empreitada para realizá-las⁹⁷.

Das 56 iniciativas que estão ativas, há 16 que foram implementadas sem acordos institucionais, das quais nove correspondem aos serviços já existentes em grande parte do país como programas ou parte de programas de saúde, mas que também estão sendo utilizadas para abordar a judicialização da saúde: visita domiciliar⁹⁸ que faz parte do Programa Melhor em Casa⁹⁹, comissão de farmácia e terapêutica¹⁰⁰, centro especializado e de referência em saúde¹⁰¹, farmácia do componente especializado da assistência farmacêutica.

⁹² UNGARO, G. O combate às fraudes judiciais em ações para fornecimento de medicamentos no Estado de São Paulo. In: PRÊMIO INNOVARE, 8. 15 dez. 2011. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2011. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁹³ SANCHEZ, L. A. et al. *Uma parceria inovadora para fazer frente ao fenômeno da "judicialização das políticas públicas de saúde": a otimização da gestão pública*. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Theatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.; TOMA, T. S. et al. Estratégias para lidar com as ações judiciais de medicamentos no estado de São Paulo. *Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit.*, v. 6, n. 1, p. 35-54, 2017.; YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁹⁴ UNGARO, G. O combate às fraudes judiciais em ações para fornecimento de medicamentos no Estado de São Paulo. In: PRÊMIO INNOVARE, 8. 15 dez. 2011. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2011. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁹⁵ VIEIRA, F. S. *Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?*. Brasília: IPEA, 2016.

⁹⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Sistema de Planejamento do SUS: uma construção coletiva: Plano Nacional de Saúde (PNS) 2008/2009-2011*. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

⁹⁷ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

⁹⁸ MAUAD, M. L. M. E.; TANAKA, N. Y. Y.; FAZAN, W. C. Protocolo inicial da comissão de análise de solicitações especiais para dieta enteral. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. MOSTRA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO SUS, 2. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE NUTRIÇÃO NA ATENÇÃO PRIMÁRIA, 1. *Trabalhos selecionados para apresentação oral*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. p. 63-64.; RIBEIRÃO PRETO. Secretaria Municipal de Saúde. *Serviço de Atenção Domiciliar*. 2017. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/saude/sad>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁹⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria MS/GM nº 1.208, de 18 de junho de 2013*. Dispõe sobre a integração do Programa Melhor em Casa (Atenção Domiciliar no âmbito do SUS) com o Programa SOS Emergências, ambos inseridos na Rede de Atenção às Urgências. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt1208_18_06_2013.html. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁰⁰ TAVARES, G. R. P. et al. Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TAVARES, G. R. P.; SILVA, D. M.; BERNARDOS, A. Sistema de regulação da dispensação de medicamentos excepcionais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. 6 a 8 maio 2009. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹⁰¹ TAVARES, G. R. P. et al. Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TAVARES, G. R. P.; SILVA, D. M.; BERNARDOS, A. Sistema de regulação da dispensação de medicamentos excepcionais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. 6 a 8 maio 2009. Centro de

tica¹⁰², ouvidoria do SUS¹⁰³ e sistema informatizado para controle de estoques¹⁰⁴; no tribunal de justiça, o departamento médico do judiciário¹⁰⁵ e, por fim, a procuradoria especializada em saúde¹⁰⁶. E sete iniciativas foram criadas devido ao aumento das demandas judiciais em saúde e equivalem aos serviços que atendem demandas judicializadas e/ou processos administrativos¹⁰⁷, à câmara técnica de saúde¹⁰⁸ e ao relatório técnico do CODES/SP utilizado pela Procuradoria Geral do Estado para a defesa da secretaria de saúde¹⁰⁹.

A inexistência de acordos interinstitucionais obriga a Administração Pública a ser criativa e eficiente para organizar os serviços com os poucos recursos disponíveis do momento¹¹⁰, também parece demonstrar que os gestores conhecem as atividades existentes nas instituições que podem ser adaptadas e expandidas a outras finalidades.

Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-ia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹⁰² CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. *Experiências exitosas de farmacêuticos no SUS*. Brasília: CFF, ano 1, n. 1, 2013.; CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. *Experiências exitosas de farmacêuticos no SUS*. Brasília: CFF, ano 4, n. 4, 2016.; TAVARES, G. R. P. *et al.* Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-ia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹⁰³ ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.; HENRIQUE, M. C.; BRITO, J. O. B.; MEL, M. D. S. M. Eficiência na solução das demandas de judicialização da saúde na Comarca de Araguaia – TO. *Cad. Iber.Amer. Direito Sanit.*, v. 2, n. 2, p. 320-338, 2013.; AMAPÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Presidente do TJAP profere palestra sobre “Judicialização da Saúde” durante o 28º Congresso Norte e Nordeste de Cirurgia Cardiovascular*. 2017. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/porta/publicacoes/noticias/6980-presidente-do-tjap-profere-palestra-sobre-%E2%80%9Cjudicializa%C3%A7%C3%A3o-da-sa%C3%BAde%E2%80%9D-durante-o-28%C2%BA-congresso-norte-e-nord-este-de-cirurgia-cardiovascular.html>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁰⁴ GUIMARÃES, R. C. M.; PALHEIRO, P. H. D. Medidas adotadas para enfrentar a judicialização na secretaria de saúde do Estado do Rio de Janeiro e a experiência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 93.

¹⁰⁵ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Estadual de Justiça. *Departamento Médico Judiciário*. 2015. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/direcoes/digep-direcao-de-gestao-de-pessoas/departamento-medico-judiciario/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹⁰⁶ FAGLIONI, A. F.; CASTELO, F. A. A especialização das procuradorias dos estados nas questões relativas ao direito à saúde como instrumento eficaz na defesa dos entes estaduais: a experiência da PGE/PR. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3. p. 84-90.; PONTAROLLI, D. R. S.; SILVA, G. R. P. P.; STRAPASSON, G. C. O enfrentamento das demandas judiciais por medicamentos na secretaria de Estado da saúde do Paraná. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 88.

¹⁰⁷ ASSIS, G. Mediação sanitária: direito, saúde e cidadania. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 92.; BARROS, L. D. *Judicialização do direito à saúde: uma análise acerca do fornecimento judicial de medicamentos no estado de Pernambuco*. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.; CONTI, M. A. *Avaliação das demandas judiciais por acesso a medicamentos no Distrito Federal*. 2013. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.; FARIAS, D. R. *Judicialização da saúde: aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins*. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.; SIMÕES, F. H. S. *Judicialização do acesso ao tratamento do diabetes no estado de Minas Gerais*. 2015. 108 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.; TAVARES, G. R. P. *et al.* Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-ia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹⁰⁸ ALAGOAS. Tribunal Estadual de Justiça. *Resolução nº 18, de 15 de março de 2016*. Institui a Câmara Técnica de Saúde no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Alagoas e adota providências correlatas. Disponível em: https://www.tjal.jus.br/?pag=camara_tec_reg. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁰⁹ NAFFAH-FILHO, M.; CHIEFFI, A. L.; CORREA, M. C. M. M. A. S-Codes: um novo sistema de informações sobre ações judiciais da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. *BEPA*, v. 7, n. 84, p. 18-30, 2010.; SANCHEZ, L. A. *et al.* Uma parceria inovadora para fazer frente ao fenômeno da “judicialização das políticas públicas de saúde”: a otimização da gestão pública. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Teatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.; YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 3, 2017.

Das cinco iniciativas identificadas como não ativas, três delas foram substituídas por versões “mais modernas” para acompanhar os avanços tecnológicos e alinhar-se às necessidades dos usuários: Sistema de Controle Jurídico¹¹¹ foi substituído pelo S-CODES¹¹², atendimento administrativo¹¹³ pelo ACESSA SUS¹¹⁴ e pela câmara técnica de saúde da Paraíba¹¹⁵ pelo NAT-Jus¹¹⁶.

Embora a atualização das atividades e da prestação de serviços sejam recomendações para a boa prática da gestão pública¹¹⁷, percebeu-se que os relatos, apenas, citam as renovações dos acordos institucionais¹¹⁸, a substituição de um sistema de informação por outro¹¹⁹, e a substituição e alteração da denominação da iniciativa¹²⁰, impossibilitando a análise da evolução do serviço. Portanto, ainda são desconhecidos os benefícios das estratégias implementadas no Brasil, apesar de a maioria estar em funcionamento há mais de cinco anos.

E as duas iniciativas desativadas restantes ocorreram devido ao término do contrato entre a Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais e o Núcleo de Avaliação de Tecnologias do Hospital das Clínicas de Belo

¹¹¹ SANCHEZ, L. A. et al. *Uma parceria inovadora para fazer frente ao fenômeno da “judicialização das políticas públicas de saúde”*: a otimização da gestão pública. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Theatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.; YOSHINAGA, J. Y. *Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade*. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹¹² NAFFAH-FILHO, M.; CHIEFFI, A. L.; CORREA, M. C. M. M. A. S-Codes: um novo sistema de informações sobre ações judiciais da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. *BEP4*, v. 7, n. 84, p. 18-30, 2010.; SIQUEIRA, P. S. F.; MARTINS, M. A.; DOMINGUES, R. S-CODES: sistema informatizado para o trato da judicialização. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3, p. 70-82.

¹¹³ SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Saúde. *Comissão de farmacologia*. 2019. Disponível em: <http://saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/comissao-de-farmacologia/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TOMA, T. S. et al. *Avaliação de tecnologias e inovação em saúde no SUS: desafios e propostas para a gestão*. São Paulo: Instituto de Saúde, 2015.; TOMA, T. S. et al. *Estratégias para lidar com as ações judiciais de medicamentos no estado de São Paulo*. *Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit.*, v. 6, n. 1, p. 35-54, 2017.; YOSHINAGA, J. Y. *Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade*. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹¹⁴ SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. *Saúde pública*. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Saude_Publica. Acesso em: 26 abr. 2021.; SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. Núcleo de Comunicação Social. *Lançado o programa “Acessa SUS”, que facilita acesso da população a medicamentos*. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=16584466&id_grupo=118. Acesso em: 26 abr. 2021.; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. *Mario Scheffer fala sobre a queda da judicialização do SUS paulista*. 2018. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/mario-scheffer-fala-sobre-queda-da-judicializacao-do-sus-paulista/33433/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹¹⁵ COSTA, I. C. *Judicialização da saúde e a Câmara Técnica de Saúde no Tribunal de Justiça da Paraíba*. 2014. 27 f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Humanidades, Universidade Estadual da Paraíba, Guabira, 2014.

¹¹⁶ PARAÍBA. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê da Saúde delibera sobre transformação da Câmara Técnica de Saúde e discute propostas que serão levadas ao CNJ*. 2017. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/comite-da-saude-delibera-sobre-transformacao-da-camara-tecnica-de-saude-e-discute-propostas>. Acesso em: 1 abr. 2021.

¹¹⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. *Programa GESPÚBLICA: modelo de excelência em gestão pública*. Versão 1/2014. Brasília: MP; SEGEP, 2014.

¹¹⁸ BITTENCOURT, F. R. Sistema PES: Procedimento Extrajudicial de Saúde. In: EDIÇÃO DO PRÊMIO INNOVARE, 14. 5 dez. 2017. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2017. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TOCANTINS. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins – CEMAS*. 2010. Disponível em: <http://www.tjto.jus.br/saude/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹¹⁹ COSTA, K. S.; NASCIMENTO JUNIOR, J. M. D. HÓRUS: inovação tecnológica na assistência farmacêutica no sistema único de saúde. *Revista de Saúde Pública*, v. 46, p. 91-99, 2012.

¹²⁰ ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.; TOCANTINS. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins – CEMAS*. 2010. Disponível em: <http://www.tjto.jus.br/saude/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; COSTA, I. C. *Judicialização da saúde e a Câmara Técnica de Saúde no Tribunal de Justiça da Paraíba*. 2014. 27 f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Humanidades, Universidade Estadual da Paraíba, Guabira, 2014.; SIMABUKU, E. M. G. et al. Comissão nacional de incorporação de tecnologias no SUS e a judicialização do acesso à saúde. *Revista Eletrônica Gestão & Saúde*, v. 6, n. supl. 4, p. 3024-3042, 2015.

Horizonte¹²¹, e à falta de recursos humanos tanto da saúde quanto do jurídico para manter as atividades do Comitê Interinstitucional de Resolução de Demandas de Uberlândia¹²².

Identificaram-se poucos relatos sobre barreiras e dados negativos a respeito das iniciativas implementadas e todos os registros detectados a respeito eram provenientes de teses e dissertações¹²³. Isto demonstra uma das fragilidades do uso de outros tipos de literatura cinzenta como endereços eletrônicos de órgãos e instituições públicas, relatos de experiências e relatos publicados em eventos científicos pelos participantes da estratégia implementada, em que há pouca ponderação sobre as limitações destas experiências.

Assim, faz-se necessário a produção de estudos que conseguem avaliar a efetividade das iniciativas implementadas para minimizar a judicialização da saúde, os gastos com cuidados ou com tecnologias de saúde não incluídos no financiamento do SUS e as inequidades em saúde; ou para aumentar o acesso aos cuidados e às tecnologias em saúde.

4.5 Infraestrutura e recursos humanos (investimentos na iniciativa e características da equipe)

Na judicialização da saúde, alguns profissionais se destacam no protagonismo de algumas ações. Na área jurídica, os defensores públicos e os membros do Ministério Público como a parte ativa nos litígios de saúde, em defesa do cidadão, e os procuradores gerais atuando na defesa da autoridade pública.

As Defensorias Públicas implementaram 16 iniciativas focadas na solução extrajudicial dos conflitos, considerada como uma estratégia racional e apropriada à economicidade¹²⁴ para todas as partes. Tais iniciativas incluem acordos interinstitucionais com as secretarias de saúde que fornecem, em contrapartida, profissionais de saúde qualificados para avaliar prescrições médicas, para orientar, encaminhar e/ou inserir o cidadão na rede de atenção à saúde do SUS, fornecer informações técnicas sobre tecnologias de saúde dentro das dependências da Defensoria Pública, além de celebrar acordos extrajudiciais para atender as solicitações administrativas. Esse tipo de iniciativa, normalmente, resolve a disputa e reduz o tempo gasto entre a solicitação e a obtenção da tecnologia de saúde pleiteada¹²⁵, o que agrada tanto o cidadão que requisitou a tecnologia em saúde quanto os defensores envolvidos no caso e a própria secretaria de saúde.

Na área da saúde, farmacêuticos atuando na parte passiva das ações judiciais e médicos em ambas as partes.

¹²¹ DUARTE, V. G. *Arranjos e diálogos institucionais para enfrentamento da judicialização da saúde: uma análise dos modelos de assessoramento técnico (NAT's)*. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2017.

¹²² MACEDO, M. B. *A judicialização da saúde pública e o diálogo institucional: os espaços interinstitucionais como garantia fundamental de acesso à saúde*. 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

¹²³ BARROS, L. D. *Judicialização do direito à saúde: uma análise acerca do fornecimento judicial de medicamentos no estado de Pernambuco*. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.; DINIZ, I. M. *Direito à saúde e judicialização: uma análise da atuação do Conselho Nacional de Justiça no aprimoramento da prestação jurisdicional nas demandas de saúde*. 2015. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.; DUARTE, V. G. *Arranjos e diálogos institucionais para enfrentamento da judicialização da saúde: uma análise dos modelos de assessoramento técnico (NAT's)*. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2017.; MACEDO, M. B. *A judicialização da saúde pública e o diálogo institucional: os espaços interinstitucionais como garantia fundamental de acesso à saúde*. 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.; SILVA, M. V. *O processo decisório judicial e a assessoria técnica: a argumentação jurídica e médico-sanitária na garantia do direito à assistência terapêutica no Sistema Único de Saúde*. 2012. 186 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012.

¹²⁴ CARVALHO, V. A. A judicialização da saúde sob o olhar da análise econômica do direito: um exame dos incentivos ao ajuizamento e à solução extrajudicial de conflitos. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, v. 8, n. 3, p. 307-326, 2018.

¹²⁵ CARVALHO, V. A. A judicialização da saúde sob o olhar da análise econômica do direito: um exame dos incentivos ao ajuizamento e à solução extrajudicial de conflitos. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, v. 8, n. 3, p. 307-326, 2018.

O farmacêutico é o profissional principal de três iniciativas implementadas¹²⁶ e, em 36 (46,2%) iniciativas, ele está inserido em equipes multiprofissionais, atuando nas atividades técnicas (parecer técnico ou orientação sobre tecnologias de saúde, acompanhamento farmacoterapêutico) e nas administrativas (organização da Assistência Farmacêutica). E o médico, quando atua na parte passiva dos litígios, é o único profissional em uma¹²⁷ das 27 (34,6%) iniciativas implementadas onde ele participa fornecendo parecer técnico e/ou realizando perícia.

Percebeu-se que, em pelo menos 1/3 das iniciativas incluídas, a Administração Pública ampliou as atribuições e as atividades laborais dos profissionais e/ou das equipes de trabalho existentes na instituição, questão também analisada por Pepe & Acúrcio (2014)¹²⁸. Embora não seja possível afirmar se há sobrecarga de trabalho, como ocorreu com a iniciativa de Uberlândia/MG¹²⁹, ou se esse tipo de abordagem tem efetividade, é provável que os dois resultados ocorram em algum momento: sobrecarga e inefetividade.

A realização de estudos analíticos qualitativos dessas iniciativas, focados na qualidade do atendimento ao usuário ou nas condições e na qualidade de vida no trabalho dos profissionais que lidam com a judicialização da saúde, seriam úteis para avaliar se as iniciativas implementadas realmente possuem uma relação custo-benefício ou custo-utilidade favoráveis, ou se sua existência se relaciona simplesmente ao costume.

Em contrapartida, há casos em que houve ampliação e/ou expansão da iniciativa implementada devido aos seus resultados positivos e o Rio de Janeiro é um destes casos. Em 2015, suas iniciativas focadas na judicialização da saúde possuíam equipes relativamente grandes: o Núcleo de assessoria técnica em ações de saúde, por exemplo, iniciou suas atividades em duas Varas da Fazenda Pública e posteriormente foi ampliada a todas as varas e algumas Câmaras cíveis¹³⁰ e contava com uma equipe composta por 73 profissionais, a Central de Atendimento à Demanda Judicial com 37 e a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde com 38¹³¹, muito diferente de São Paulo que possuía dois farmacêuticos: no Programa ACESSA SUS (2016)¹³², na

¹²⁶ CASAL, V. A. S. *et al.* Obtenção de medicamentos extrajudicialmente. In: PRÊMIO INNOVARE: JUSTIÇA RÁPIDA E EFICAZ, 6. 17 dez. 2009. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2009. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. *Experiências exitosas de farmacêuticos no SUS*. Brasília: CFF, ano 4, n. 4, 2016.; SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. *Saúde pública*. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Saude_Publica. Acesso em: 26 abr. 2021.; SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. Núcleo de Comunicação Social. *Lançado o programa "Acessa SUS", que facilita acesso da população a medicamentos*. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=16584466&id_grupo=118. Acesso em: 26 abr. 2021.; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. *Mario Scheffer fala sobre a queda da judicialização do SUS paulista*. 2018. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/mario-scheffer-fala-sobre-queda-da-judicializacao-dos-sus-paulista/33433/>. Acesso em: 26 abr. 2021.; YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹²⁷ TAVARES, G. R. P. *et al.* Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TAVARES, G. R. P.; SILVA, D. M.; BERNARDOS, A. Sistema de regulação da dispensação de medicamentos excepcionais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. 6 a 8 maio 2009. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹²⁸ PEPE, V. L. E.; ACÚRCIO, F. A. Assistência Farmacêutica e demandas judiciais de medicamentos no Sistema Único de Saúde. In: OSÓRIO-DE-CASTRO, C. G. S.; LUIZA, V. L.; CASTILHO, S. R.; OLIVEIRA, M. A.; JARAMILLO, N. M. (org.). *Assistência farmacêutica: gestão e prática para profissionais de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2014.

¹²⁹ MACEDO, M. B. *A judicialização da saúde pública e o diálogo institucional: os espaços interinstitucionais como garantia fundamental de acesso à saúde*. 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

¹³⁰ SILVA, M. V. *O processo decisório judicial e a assessoria técnica: a argumentação jurídica e médico-sanitária na garantia do direito à assistência terapêutica no Sistema Único de Saúde*. 2012. 186 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012.

¹³¹ PEIXOTO, F. *O impacto (custos) das ordens judiciais no orçamento público da saúde: apresentação*. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/8624997/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹³² SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. *Saúde pública*. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Saude_Publica. Acesso em: 26 abr. 2021.; SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. Núcleo de Comunicação Social. *Lançado o programa "Acessa SUS", que facilita acesso da população a medicamentos*. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/por>

Defensoria pública (2007)¹³³ e no tribunal de justiça (2012)¹³⁴, e uma equipe de 35 pessoas da Coordenação das Demandas Estratégicas do SUS-SP (CODES), local em que estão centralizados os pedidos judiciais da secretaria estadual de saúde (2018)¹³⁵.

Infelizmente, não é possível afirmar se o aumento das atividades e da demanda se deve à falta de efetividade dos programas de saúde pública do governo local, se a iniciativa implementada está atendendo uma demanda reprimida por tecnologias de saúde, ou se as solicitações são por tecnologias inexistentes no SUS.

Mas os dados do Conselho Nacional de Justiça indicam que a judicialização da saúde pública diminuiu em ambos os Estados, pois, embora o Estado do Rio de Janeiro possua, pelo menos, 35% dos processos judiciais entre 2008 e 2018 relacionados à saúde pública, a quantidade de decisões judiciais, em primeira instância, relacionadas à saúde teve queda drástica, a partir de 2009, de 36.908 processos em 2008 para 15 processos em 2012 e mantendo-se abaixo de 200 até 2017¹³⁶. Por outro lado, o número de processos julgados no Estado de São Paulo aumentou, anualmente, de 2.317 processos em 2008 para 23.465 em 2017, mas a judicialização da saúde pública equivale a 7% dos casos envolvendo a saúde¹³⁷. Parece que o conjunto dessas iniciativas ajudam a evitar a judicialização da saúde pública.

Nesses Estados, a atuação simultânea dessas iniciativas é facilitada pela pressão exercida pela judicialização da saúde sobre as instituições públicas, pela existência de uma rede de serviços públicos integrados, juntamente à vontade política do tomador de decisão, pois grande parte dessas iniciativas celebraram acordos interinstitucionais e possuem comunicação e atividades intersetoriais e interinstitucionais em diferentes níveis de atenção à saúde. Dessa forma, elas conseguem intervir, simultaneamente, em várias atividades exercidas pela Administração Pública que são sensíveis à judicialização da saúde.

Em relação aos profissionais da área jurídica, nota-se que estes investem em iniciativas focadas na especialização em saúde, pois elas ocorrem em algumas Procuradorias-gerais estaduais¹³⁸ e na defensoria pública

tal/noticias/noticia?id_noticia=16584466&id_grupo=118. Acesso em: 26 abr. 2021.; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. *Mario Scheffer fala sobre a queda da judicialização do SUS paulista*. 2018. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/mario-scheffer-fala-sobre-queda-da-judicializacao-do-sus-paulista/33433/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹³³ CASAL, V. A. S. *et al.* Obtenção de medicamentos extrajudicialmente. In: PRÊMIO INNOVARE: JUSTIÇA RÁPIDA E EFICAZ, 6. 17 dez. 2009. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2009. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹³⁴ SÃO PAULO. Tribunal Estadual de Justiça. Triage farmacêutica no Juizado Especial da Fazenda Pública de São Paulo. In: PRÊMIO INNOVARE, 10. 28 nov. 2013. *Anais [...]*. Supremo Tribunal Federal. Brasília: Instituto Innovare, 2013. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TOMA, T. S. *et al.* Estratégias para lidar com as ações judiciais de medicamentos no estado de São Paulo. *Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit.*, v. 6, n. 1, p. 35-54, 2017.

¹³⁵ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

¹³⁶ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

¹³⁷ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

¹³⁸ BANDEIRA, L. M. *et al.* *A atuação do Núcleo de Apoio à Procuradoria Adjunta de Suporte à Saúde no município de Três Rios como um norte para a contenção saudável da judicialização em saúde*. 2017. Disponível em: <http://www.ideiasus.fiocruz.br/portal/index.php/banco-de-praticas>. Acesso em: 20 abr. 2021.; COSTA, C. A. *Gestão de pessoal e educação permanente em saúde pública como viés para redução do ativismo judicial*. 2019. Disponível em: <http://www.ideiasus.fiocruz.br/portal/index.php/banco-de-praticas/busca-avancada>. Acesso em: 20 abr. 2021.; FAGLIONI, A. F.; CASTELO, F. A. A especialização das procuradorias dos estados nas questões relativas ao direito à saúde como instrumento eficaz na defesa dos entes estaduais: a experiência da PGE/PR. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3. p. 84-90.; PONTAROLLI, D. R. S.; SILVA, G. R. P. P.; STRAPASSON, G. C. O enfrentamento das demandas judiciais por medicamentos na secretaria de Estado da saúde do Paraná. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 88.; SANCHEZ, L. A. *et al.* *Uma parceria inovadora para fazer frente ao fenômeno da “judicialização das políticas públicas de saúde”*: a otimização da gestão pública. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Theatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.; ALAGOAS. Secretaria Estadual de Saúde. *PGE e Sesau buscam reduzir o tempo resposta das ações judiciais*

de Minas Gerais¹³⁹, e os tribunais de justiça utilizam as varas especializadas para julgar as ações em saúde¹⁴⁰. Essa tendência corrobora os achados de outros estudos¹⁴¹.

4.6 Recursos financeiros

A Administração Pública brasileira, frequentemente, está subfinanciada e a aquisição de recursos financeiros, para além do que já foi programado, não é possível, por isso são poucas as iniciativas que relatam algum tipo de financiamento para sua implementação ou manutenção.

Chamam a atenção duas iniciativas de Minas Gerais que utilizavam recursos públicos mensais para investir em suas atividades: a Ação Sentenças Judiciais via Fundo Estadual de Saúde que repassava verbas da secretaria de estado da saúde exclusivamente para o cumprimento das resoluções judiciais¹⁴² e o contrato de dois anos entre o NAT HC UFMG com a secretaria de saúde, que previa o pagamento por cada parecer técnico elaborado mediante solicitação do judiciário¹⁴³. Tais investimentos, mostraram-se insuficientes para atender as demandas judiciais¹⁴⁴ e para arcar com um serviço terceirizado em longo prazo¹⁴⁵. Isso mostra que, no Brasil, o investimento em iniciativas que dependem de financiamentos em longo prazo não pode ser considerado como uma opção válida para ser utilizada para abordar a judicialização da saúde.

Além disso, segundo Carvalho (2018), a “Administração Pública brasileira não está habituada a coletar dados úteis para subsidiar a sua tomada de decisão”. Portanto, os dados sobre os custos de suas estruturas

na Saúde. 2015. Disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2015/pge-e-sesau-buscam-reduzir-o-tempo-resposta-das-acoes-judiciais-na-saude>. Acesso em: 26 abr. 2021.; TOMA, T. S. *et al.* Estratégias para lidar com as ações judiciais de medicamentos no estado de São Paulo. *Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit.*, v. 6, n. 1, p. 35-54, 2017.; YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.¹³⁹ PEREIRA, L. R. *Judicialização da saúde e mudanças organizacionais: o impacto das decisões judiciais na estrutura da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES-MG)*. 2012. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2012.; REIS, B. B. Defensoria especializada da saúde. *In: CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP)*, 10. 15 a 18 nov. 2011. *Anais [...]*. Centro de Convenções de Natal: Associação Nacional de Defensores Públicos. 2011.; MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Saúde. *SES-MG e Defensoria Pública estabelecem parceria pioneira para agilizar assistência farmacêutica no Norte de Minas*. 2016. Disponível em: <http://www.crfmg.org.br/site/Noticias/SES-MG-e-Defensoria-Publica-estabelecem-parceria-pioneira-para-agilizar-assistencia-farmacutica-no-Norte-de-Minas>. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹⁴⁰ SÃO PAULO. Tribunal Estadual de Justiça. Triagem farmacêutica no Juizado Especial da Fazenda Pública de São Paulo. *In: PRÊMIO INNOVARE*, 10. 28 nov. 2013. *Anais [...]*. Supremo Tribunal Federal. Brasília: Instituto Innovare, 2013. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; TOMA, T. S. *et al.* Estratégias para lidar com as ações judiciais de medicamentos no estado de São Paulo. *Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit.*, v. 6, n. 1, p. 35-54, 2017.

¹⁴¹ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015.; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

¹⁴² PEREIRA, L. R. *Judicialização da saúde e mudanças organizacionais: o impacto das decisões judiciais na estrutura da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES-MG)*. 2012. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2012.; SIMÕES, F. H. S. *Judicialização do acesso ao tratamento do diabetes no estado de Minas Gerais*. 2015. 108 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

¹⁴³ DUARTE, V. G. *Arranjos e diálogos institucionais para enfrentamento da judicialização da saúde: uma análise dos modelos de assessoramento técnico (NAT's)*. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2017.

¹⁴⁴ PEREIRA, L. R. *Judicialização da saúde e mudanças organizacionais: o impacto das decisões judiciais na estrutura da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES-MG)*. 2012. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2012.; SIMÕES, F. H. S. *Judicialização do acesso ao tratamento do diabetes no estado de Minas Gerais*. 2015. 108 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

¹⁴⁵ DUARTE, V. G. *Arranjos e diálogos institucionais para enfrentamento da judicialização da saúde: uma análise dos modelos de assessoramento técnico (NAT's)*. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2017.

administrativas e os gastos com os litígios em saúde, provavelmente, não estarão disponíveis na maior parte das instituições públicas favorecendo tomadas de decisões baseadas na intuição do gestor público¹⁴⁶.

4.7 Sistemas informatizados para o controle de dados

Identificou-se que algumas instituições adaptaram seus sistemas de controle de medicamentos para também serem utilizados para o controle das demandas judiciais¹⁴⁷. E outras instituições criaram sistemas para organizar os processos ou diminuir as falhas na comunicação ou agilizar o cumprimento das resoluções judiciais¹⁴⁸. Com exceção do e-NAT-Jus e do Hórus que requereram financiamento e contratação de equipes especializadas em tecnologias da informação para a sua criação e implementação, os demais sistemas utilizaram os recursos humanos e financeiros existentes na própria instituição. Nesses casos, é possível perceber o interesse dos magistrados e do Ministério da Saúde em implementar iniciativas menos onerosas aos cofres públicos dos entes federados, sem, no entanto, impedir a distribuição do direito à saúde de forma efetiva¹⁴⁹.

Atualmente, são raras as instituições que utilizam, somente, o controle físico de documentos, como o SUS Mediado em 2014¹⁵⁰. Pois as tecnologias informatizadas além de estarem mais acessíveis, auxiliam o monitoramento e o controle de estoques, melhoram a comunicação e a informação, e fornecem subsídios técnico-administrativos aos gestores¹⁵¹.

¹⁴⁶ CARVALHO, V. A. A judicialização da saúde sob o olhar da análise econômica do direito: um exame dos incentivos ao ajuizamento e à solução extrajudicial de conflitos. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, v. 8, n. 3, p. 307-326, 2018.

¹⁴⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Comitê Executivo do Fórum Nacional do Judiciário para Saúde. Comitê Executivo do Rio Grande do Sul. *Ação de planejamento e de gestão sistêmicos com foco na saúde*. Porto Alegre: Comitê Executivo do Rio Grande do Sul, 2015.; RIO GRANDE DO SUL. Defensoria Pública Estadual. *A Defensoria*. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/apresentacao>. Acesso em: 20 abr. 2021.; CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. *Experiências exitosas de farmacêuticos no SUS*. Brasília: CFF, ano 1, n. 1, 2013.; PONTAROLLI, D. R. S.; SILVA, G. R. P. P.; STRAPASSON, G. C. O enfrentamento das demandas judiciais por medicamentos na secretaria de Estado da saúde do Paraná. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 88.; BRASIL. Ministério da Saúde. Assistência Farmacêutica. *Sistema Hórus*. 2013. Disponível em: <https://antigo.saude.gov.br/assistencia-farmacutica/sistema-horus>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹⁴⁸ BITTENCOURT, F. R. Sistema PES: Procedimento Extrajudicial de Saúde. In: EDIÇÃO DO PRÊMIO INNOVARE, 14. 5 dez. 2017. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2017. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.; ESPÍRITO SANTO. Secretaria Estadual de Saúde. Assessoria de Comunicação. *Sesa lança Mandado Judicial On-line em parceria com o TJES*. 2018. Disponível em: <https://saude.es.gov.br/Noticia/sesa-lanca-mandado-judicial-on-line-em-parceria-com-o-tjes>. Acesso em: 27 abr. 2021.; ESPÍRITO SANTO. Tribunal Estadual de Justiça. Gabinete da Presidência. *Ato normativo conjunto nº 44/2018*. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, sobre a utilização do sistema de intimações eletrônicas da Secretaria Estadual de Saúde – SESA/ES, denominado MJ Online (Mandado Judicial Online). Disponível em: <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php?view=content&id=738252>. Acesso em: 27 abr. 2021.; GUIMARÃES, R. C. M.; PALHEIRO, P. H. D. Medidas adotadas para enfrentar a judicialização na secretaria de saúde do Estado do Rio de Janeiro e a experiência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 93.; NAFFAH-FILHO, M.; CHIEFFI, A. L.; CORREA, M. C. M. M. A. S-Codes: um novo sistema de informações sobre ações judiciais da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. *BEPA*, v. 7, n. 84, p. 18-30, 2010.; SIQUEIRA, P. S. F.; MARTINS, M. A.; DOMINGUES, R. S-CODES: sistema informatizado para o trato da judicialização. In: SANTOS, A. O.; LOPEZ, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3, p. 70-82.; SANCHEZ, L. A. et al. *Uma parceria inovadora para fazer frente ao fenômeno da “judicialização das políticas públicas de saúde”*: a otimização da gestão pública. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Theatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.; YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Anual 2017*. Brasília: CNJ, 2017.

¹⁴⁹ HANAI, J. L.; ABRANTES, L. A.; PEREIRA, L. I. Conflitos de competência e a judicialização da saúde no federalismo brasileiro. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, v. 11, n. 3, p. 446-472, 2021.

¹⁵⁰ ROCHA JÚNIOR, L. M. R. *A mediação como instrumento de efetivação do direito à saúde*: análise dos relatórios de atendimentos realizados pelo programa “SUS Mediado”, no ano de 2014. 2017. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2017.

¹⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015.

4.8 Forças e limitações do estudo

Este estudo é o primeiro que mapeou, de forma abrangente e sob o ponto de vista da Administração Pública, as iniciativas implementadas em instituições públicas pertencentes tanto pela área da saúde quanto da área jurídica para abordar a judicialização da saúde no Brasil. Além disso, esta revisão possui caráter inovador que incorpora um método consolidado do campo da Saúde Pública, para ampliar o conhecimento sobre a judicialização da saúde no Brasil, porque enfoca as soluções institucionais que foram desenvolvidas. Dessa forma, espera-se que este artigo tenha preenchido uma importante lacuna do conhecimento, com utilidade prática aos *stakeholders* de diversas áreas que lidam com a judicialização da saúde.

Este estudo escrutinou, principalmente, a literatura cinzenta, de tal forma a ampliar a identificação das iniciativas implementadas, uma vez que as publicações em periódicos indexados demandam maior expertise e tempo dos profissionais que atuam no processo e poucos são incentivados a publicizar suas experiências no meio acadêmico. Outros estudos não conseguiram mapear e caracterizar tais iniciativas de forma profunda como foi feito.

Os documentos identificados não explicam, com detalhes, a forma como a iniciativa foi implementada, tampouco avaliam, com ferramentas válidas, o processo de implementação ou os resultados sobre a gestão das demandas judiciais. A maioria dos documentos encontrados (~90%) estava na literatura cinzenta, principalmente nas páginas eletrônicas das instituições que atendem esse tipo de demanda e, em teses, dissertações ou trabalhos de conclusão de curso de especialização, produzidas por profissionais diretamente envolvidos com a iniciativa implementada. Embora a literatura disponível, publicada ou não, tenha sido escrutinada, as informações podem, ainda, estar subestimadas uma vez que a localização das informações provenientes das páginas eletrônicas das instituições pesquisadas estava confusa e de difícil acesso.

Observou-se que boa parte dos documentos encontrados nem sempre possuíam dados suficientes para caracterizar a iniciativa implementada. Isso impediu que algumas delas, apesar de identificadas, fossem completamente descritas ou analisadas: Núcleo de Ação das Demandas Especiais (Demande) do município de São Paulo¹⁵², Núcleo de Apoio Técnico à Procuradoria Geral do Estado de Tocantins¹⁵³, Assessoria Demandas Judiciais Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Mato Grosso¹⁵⁴. Essas iniciativas, aparentemente, possuem características semelhantes às iniciativas já catalogadas, não prejudicando o conjunto dos resultados mapeados.

Foram detectadas iniciativas com mais de uma denominação, como por exemplo, a Central de Atendimento à Demanda Judicial (CADJ) ou Central Única ou Central de Mandados¹⁵⁵ e outras com siglas iguais, mas com características distintas, como o Núcleo de Assessoria Técnica (NAT) da Secretaria de Estado de

¹⁵² WANG, D. W. L. *et al.* Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. *Rev. Adm. Pública*, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, 2014.

¹⁵³ FARIAS, D. R. *Judicialização da saúde: aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins*. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.

¹⁵⁴ MATO GROSSO. Secretaria Estadual de Saúde. *Portaria nº 230/2016/GBSES, de 17 de outubro de 2016*. Disponível em: https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/14660#/p:24/e:14660?find=PORTARIA%20N%C2%BA%20230__2016__GBSES. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹⁵⁵ GUIMARÃES, R. C. M.; PALHEIRO, P. H. D. Medidas adotadas para enfrentar a judicialização na secretaria de saúde do Estado do Rio de Janeiro e a experiência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 93.; REIS JUNIOR, P. B. *A judicialização do acesso a medicamentos: a perspectiva da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro*. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.; SOUZA, A. M. *A atuação em rede de instituições governamentais na resolução de conflitos sobre demandas sanitárias no Rio de Janeiro*. 2016. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.; TEIXEIRA, M. F. *Criando alternativas ao processo de judicialização da saúde: o sistema de pedido administrativo, uma iniciativa pioneira do estado e município do Rio de Janeiro*. 2011. 71 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

Saúde de Minas Gerais¹⁵⁶ e o Núcleo de Avaliação de Tecnologias (NAT) do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais¹⁵⁷, o que nos revela a baixa qualidade dos documentos que reportam as iniciativas implementadas.

Vale ressaltar, que, para elaborar esta revisão de escopo, realizaram-se buscas por mais de um documento ou fonte de informação, inclusive notícias veiculadas na internet para a obtenção de quaisquer detalhes que pudessem complementar as características das iniciativas analisadas. O fato de esta revisão utilizar somente dados objetivos facilitou, de certa forma, a coleta de dados e minimizou os erros que poderiam vir da interpretação de informações.

5 Considerações finais

5.1 Implicações práticas e sociais direcionadas aos agentes públicos

As iniciativas que foram identificadas e caracterizadas nesta revisão, e que estão sendo utilizadas pelos setores saúde e judiciário para abordar a judicialização da saúde no Brasil, podem servir como referencial aos gestores na tomada de decisão sobre a implementação de práticas para abordar a judicialização da saúde.

No entanto, os gestores precisam conhecer e entender a estrutura das instituições públicas e as atividades existentes em suas rotinas, pois isso auxiliará a busca por práticas de gestão pública que são complementares e que podem ser adaptadas ou ampliadas a fim de melhorar a qualidade do atendimento ao seu público-alvo.

A existência de recursos humanos e de infraestrutura, sistema informatizado, equipes multiprofissionais pertencentes à instituição pública, juntamente à celebração de acordos interinstitucionais facilitam a elaboração e a implementação de iniciativas para abordar a judicialização da saúde no Brasil. Esse conjunto de iniciativas parece funcionar melhor do que a implementação de uma iniciativa única e isolada em qualquer um dos serviços envolvidos.

Além disso, é fato que a existência de recursos financeiros não garante a perpetuação de uma iniciativa mal planejada.

5.2 Implicações para os pesquisadores

Não é possível afirmar que as iniciativas levantadas sejam efetivas, devido às características dos documentos e estudos identificados nesta revisão. Portanto, avaliar a efetividade dessas iniciativas poderia ser apropriado para um futuro estudo.

Também, seria de grande utilidade a realização de estudos que sejam capazes de explicar melhor como funcionam algumas das iniciativas implementadas e de reportar as barreiras e os facilitadores para sua implementação, a fim de facilitar sua reprodutibilidade em contextos semelhantes.

¹⁵⁶ PEREIRA, L. R. *Judicialização da saúde e mudanças organizacionais: o impacto das decisões judiciais na estrutura da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES-MG)*. 2012. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2012.; PEREIRA, L. R.; CARNEIRO, R. *Judicialização da saúde e mudanças organizacionais: o impacto das decisões judiciais na estrutura da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG)*. In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/APB DA ANPAD – EnAPG, 5. 18 a 20 nov. 2012. *Anais [...]*. Salvador: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2012.

¹⁵⁷ DUARTE, V. G. *Arranjos e diálogos institucionais para enfrentamento da judicialização da saúde: uma análise dos modelos de assessoramento técnico (NAT's)*. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2017.

Por fim, há uma lacuna no conhecimento a respeito das condições e a qualidade de vida no ambiente de trabalho dos profissionais envolvidos com a iniciativa implementada, e sobre a satisfação do usuário atendido por tais iniciativas.

Estudos avaliando qualquer um desses aspectos auxiliariam os gestores na tomada de decisão sobre a manutenção, a reestruturação ou a desativação da iniciativa implementada para dar eficiência aos serviços prestados.

Referências

- ALAGOAS. Secretaria Estadual de Saúde. *PGE e Sesau buscam reduzir o tempo resposta das ações judiciais na Saúde*. 2015. Disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2015/pge-e-sesau-buscam-reduzir-o-tempo-resposta-das-acoes-judiciais-na-saude>. Acesso em: 26 abr. 2021.
- ALAGOAS. Secretaria Estadual de Saúde. Portaria n. 110, de 2 de maio de 2013. Institui o Núcleo Interinstitucional de Judicialização da Saúde (NIJUS). *Diário Oficial do Estado de Alagoas*, Maceió, ano C, n. 83, p. 57, 8 maio 2013.
- ALAGOAS. Tribunal Estadual de Justiça. *Resolução nº 18, de 15 de março de 2016*. Institui a Câmara Técnica de Saúde no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Alagoas e adota providências correlatas. Disponível em: https://www.tjal.jus.br/?pag=camara_tec_reg. Acesso em: 27 abr. 2021.
- AMAPÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *NAT-JUS: juízes do Amapá contam com corpo técnico especializado para emitir decisões sobre processos relativos à saúde*. 2017. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/6228-nat-jus-juizes-do-amapa-contam-com-corpo-tecnico-especializado-para-emitir-decisoes-sobre-processos-relativos-a-saude.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- AMAPÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Presidente do TJAP profere palestra sobre “Judicialização da Saúde” durante o 28º Congresso Norte e Nordeste de Cirurgia Cardiovascular*. 2017. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/6980-presidente-do-tjap-profere-palestra-sobre-%E2%80%9Cjudicializa%C3%A7%C3%A3o-da-sa%C3%BAde%E2%80%9D-durante-o-28%C2%BA-congresso-norte-e-nordeste-de-cirurgia-cardiovascular.html>. Acesso em: 27 abr. 2021.
- AMAPÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *TJAP inaugura Núcleo de Apoio Técnico Judiciário para demandas da saúde*. 2016. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/5648-justica-do-amapa-inaugura-nucleo-de-apoio-tecnico-judic...> Acesso em: 27 abr. 2021.
- ANDRADE, M. D.; ROSA, B. C.; PINTO, E. R. G. C. O accountability do serviço público de saúde e a atuação institucional no estado do Ceará. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, v. 8, n. 3, p. 124-144, 2018.
- ANTUNES, J. L. F. Intervenções em saúde pública e seu impacto nas desigualdades sociais em saúde. *Tempo Social*, v. 27, p. 161-175, 2015.
- ARKSEY, H.; O'MALLEY, L. Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 8, n. 1, p. 19-32, 2005.
- ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. (coord.). *Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.
- ASENSI, F.; PINHEIRO, R. Judicialização da saúde e diálogo institucional: a experiência de Lages (SC). *R. Dir. Sanit.*, v. 17, n. 2, p. 48-65, 2016.
- ASSIS, G. Mediação sanitária: direito, saúde e cidadania. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 92.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. *Mario Scheffer fala sobre a queda da judicialização do SUS paulista*. 2018. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/mario-scheffer-fala-sobre-queda-da-judicializacao-do-sus-paulista/33433/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BAHIA. Tribunal Estadual de Justiça. *Decreto judiciário nº 795, de 30 de agosto de 2017*. Dispõe sobre a estrutura e funcionamento do NAT-JUS do Tribunal de Justiça da Bahia. Disponível em: <http://www7.tj.ba.gov.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=17973&tmp.secao=9>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BAHIA. Tribunal Estadual de Justiça. *NAT-JUS auxilia em demandas judiciais na área de saúde: solicitações aumentaram 22% em 2019*. 2020. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/nat-jus-auxilia-em-demandas-judiciais-na-area-de-saude-solicitacoes-aumentaram-22-em-2019/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BAHIA. Tribunal Estadual de Justiça. *Núcleo de Apoio Técnico do Judiciário: NAT-JUS reúne-se na assessoria especial da presidência II*. 2018. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/mais-uma-reuniao-do-nucleo-de-apoio-tecnico-do-judiciario-nat-jusfoi-realizada-na-assessoria-especial-da-presidencia-aep-ii-na-ultima-terca-feira-25-06-18/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BANDEIRA, L. M. *et al. A atuação do Núcleo de Apoio à Procuradoria Adjunta de Suporte à Saúde no município de Três Rios como um norte para a contenção saudável da judicialização em saúde*. 2017. Disponível em: <http://www.ideiasus.fiocruz.br/portal/index.php/banco-de-praticas>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BARROS, L. D. *Judicialização do direito à saúde: uma análise acerca do fornecimento judicial de medicamentos no estado de Pernambuco*. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

BAUER, M. S.; DAMSCHRODER, L.; HAGEDORN, H. *et al.* An introduction to implementation science for the non-specialist. *BMC Psychol*, v. 3, n. 32, p. 1-12, 2015.

BAUER, M. S.; KIRCHNER, J. Implementation science: what is it and why should I care?. *Psychiatry Research*, v. 283, p. 112376, 2020.

BIEHL, J.; SOCAL, M. P.; AMON, J. J. The judicialization of health and the quest for state accountability: evidence from 1,262 lawsuits for access to medicines in Southern Brazil. *Health Hum Rights*, v. 18, n. 1, p. 209-220, jun. 2016.

BITTENCOURT, F. R. Sistema PES: Procedimento Extrajudicial de Saúde. In: EDIÇÃO DO PRÊMIO INNOVARE, 14. 5 dez. 2017. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2017. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BOLDRIN, P. H. M. *A efetividade da Comissão de Análise de Solicitações Especiais da judicialização das políticas de saúde referentes às demandas ajuizadas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Regional Ribeirão Preto*. 2014. 72 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

BORGES, D. C. L.; UGÁ, M. A. D. Conflitos e impasses da judicialização na obtenção de medicamentos: as decisões de 1ª instância nas ações individuais contra o Estado do Rio de Janeiro, Brasil, em 2005. *Cad. Saude Publica*, v. 26, p. 59-69, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Saúde. *Judicialização da saúde no âmbito da União em números: recursos extraordinários 566471 e 657718*. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria da União no Estado do Rio Grande do Norte. *CIRADS*. 2009. Disponível em: https://antigo.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/97046. Acesso em: 26 abr. 2021.

- BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Assistência farmacêutica no SUS*. Brasília: CONASS, 2011.
- BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015.
- BRASIL. Decreto nº 5.974, de 29 de novembro de 2006. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 8, 2006.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 1, 2015.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Assistência Farmacêutica. *Sistema Hórus*. 2013. Disponível em: <https://antigo.saude.gov.br/assistencia-farmaceutica/sistema-horus>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria MS/GM nº 1.208, de 18 de junho de 2013*. Dispõe sobre a integração do Programa Melhor em Casa (Atenção Domiciliar no âmbito do SUS) com o Programa SOS Emergências, ambos inseridos na Rede de Atenção às Urgências. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saude-legis/gm/2013/prt1208_18_06_2013.html. Acesso em: 27 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório de gestão 2018*. 2019. Disponível em: <https://antigo.saude.gov.br/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. *Sistema de Planejamento do SUS: uma construção coletiva: Plano Nacional de Saúde (PNS) 2008/2009-2011*. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.
- BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. *Programa GESPÚBLICA: modelo de excelência em gestão pública. Versão 1/2014*. Brasília: MP; SEGEPE, 2014.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 3, 2017.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional sobre judicialização da saúde*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-judicializacao-da-saude.htm>. Acesso em: 27 abr. 2021.
- CARVALHO, V. A. A judicialização da saúde sob o olhar da análise econômica do direito: um exame dos incentivos ao ajuizamento e à solução extrajudicial de conflitos. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, v. 8, n. 3, p. 307-326, 2018.
- CASAL, V. A. S. *et al.* Obtenção de medicamentos extrajudicialmente. In: PRÊMIO INNOVARE: JUSTIÇA RÁPIDA E EFICAZ, 6. 17 dez. 2009. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2009. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- CEARÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Direito à saúde*. 2017. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/saude/>. Acesso em: 27 abr. 2021.
- CHAYAMITI, E. M. P. C. (coord.). *Manual do serviço de atenção domiciliar*. Ribeirão Preto: Secretaria Municipal da Saúde de Ribeirão Preto, 2018.
- CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. B. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. *Cad. Saude Publica*, v. 25, p. 1839-1849, 2009.
- COMITÊ ESTADUAL DAS DEMANDAS DA SAÚDE DO RIO GRANDE DO NORTE. *Comitê da Saúde do RN*. 2016. Disponível em: <http://comite.tjrj.jus.br/index.php>. Acesso em: 20 abr. 2021.

- CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. *Experiências exitosas de farmacêuticos no SUS*. Brasília: CFF, ano 1, n. 1, 2013.
- CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. *Experiências exitosas de farmacêuticos no SUS*. Brasília: CFF, ano 4, n. 4, 2016.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Comitê Executivo do Fórum Nacional do Judiciário para Saúde. Comitê Executivo do Rio Grande do Sul. *Ação de planejamento e de gestão sistêmicos com foco na saúde*. Porto Alegre: Comitê Executivo do Rio Grande do Sul, 2015.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2018*. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Núcleo de conciliação de Lages/SC soluciona 90% dos conflitos na saúde*. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/nucleo-de-conciliacao-de-lages-sc-soluciona-90-dos-conflitos-na-saude/>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Anual 2017*. Brasília: CNJ, 2017.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 107, de 06 de abril de 2010. Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. *DJ-e/CNJ*, Brasília, n. 61, p. 6-9, 7 abr. 2010.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 31, de 30 de março de 2010. Recomenda aos Tribunais a adoção de medidas visando a melhor subsidiar os magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. *DJ-e/CNJ*, Brasília, n. 61, p. 4-6, 7 abr. 2010.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Sistema e-NatJus*. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-3/e-natjus/>. Acesso em: 17 maio 2022.
- CONTI, M. A. *Avaliação das demandas judiciais por acesso a medicamentos no Distrito Federal*. 2013. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Portal de periódicos CAPES/MEC*. 2001. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- COSTA, C. A. *Gestão de pessoal e educação permanente em saúde pública como viés para redução do ativismo judicial*. 2019. Disponível em: <http://www.ideiasus.fiocruz.br/portal/index.php/banco-de-praticas/busca-avancada>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- COSTA, I. C. *Judicialização da saúde e a Câmara Técnica de Saúde no Tribunal de Justiça da Paraíba*. 2014. 27 f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Humanidades, Universidade Estadual da Paraíba, Guabira, 2014.
- COSTA, K. S.; NASCIMENTO JUNIOR, J. M. D. HÓRUS: inovação tecnológica na assistência farmacêutica no sistema único de saúde. *Revista de Saúde Pública*, v. 46, p. 91-99, 2012.
- COTRIM, T. P. *Mediação como instrumento de ação pública: estudo de caso sobre a CAMEDIS (DF) e o SUS Mediado (RN)*. 2017. 83 f. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- DESCRIPTORIOS em Ciências da Saúde: DeCS. 2020. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2017. Disponível em: <http://decs.bvsalud.org>. Acesso em: 20 abr. 2021.

DINIZ, I. M. *Direito à saúde e judicialização: uma análise da atuação do Conselho Nacional de Justiça no aprimoramento da prestação jurisdicional nas demandas de saúde*. 2015. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

DUARTE, V. G. *Arranjos e diálogos institucionais para enfrentamento da judicialização da saúde: uma análise dos modelos de assessoramento técnico (NAT's)*. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2017.

ESPÍRITO SANTO. *Decreto Estadual nº 1956-R, de 07 de novembro de 2007*. Aprova a Política Farmacêutica do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. Disponível em: https://farmaciacidade.es.gov.br/Media/farmaciacidade/Arquivos/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20estadual/Decreto_1956R_31_outubro_2007.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria Estadual de Saúde. Assessoria de Comunicação. *Sesa lança Mandado Judicial On-line em parceria com o TJES*. 2018. Disponível em: <https://saude.es.gov.br/Noticia/sesa-lanca-mandado-judicial-on-line-em-parceria-com-o-tjes>. Acesso em: 27 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria Estadual de Saúde. *Relatório de gestão 2015-2018: avanços e perspectivas*. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Relatorio%20de%20gestao/Balanco_de_Gestao_Ricardo_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal Estadual de Justiça. Gabinete da Presidência. *Ato normativo conjunto nº 44/2018*. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo, sobre a utilização do sistema de intimações eletrônicas da Secretaria Estadual de Saúde – SESA/ES, denominado MJ Online (Mandado Judicial Online). Disponível em: <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php?view=content&id=738252>. Acesso em: 27 abr. 2021.

FAGLIONI, A. F.; CASTELO, F. A. A especialização das procuradorias dos estados nas questões relativas ao direito à saúde como instrumento eficaz na defesa dos entes estaduais: a experiência da PGE/PR. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3. p. 84-90.

FARIAS, D. R. *et al.* Os desafios e as estratégias do poder judiciário no Tocantins para a minimização da judicialização da saúde. *Revista ESMAT*, v. 8, n. 11, p. 29-56, 2016.

FARIAS, D. R. *Judicialização da saúde: aspectos processuais e institucionais na efetivação do direito à saúde pública no Estado do Tocantins*. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.

FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FLOOD, C. M.; GROSS, A. Litigating the right to health: what can we learn from a comparative law and health care systems approach. *Health and Human Rights Journal*, v. 16, n. 2, p. 62-72, 2014.

GALLIEZ, M. D. S. Atuação extrajudicial na saúde pública: garantia de acesso e qualidade aos serviços. In: EDIÇÃO DO PRÊMIO INNOVARE, 12. 1 dez. 2015. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2015. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

GUIMARÃES, R. C. M.; PALHEIRO, P. H. D. Medidas adotadas para enfrentar a judicialização na secretaria de saúde do Estado do Rio de Janeiro e a experiência da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 93.

- HANAI, J. L.; ABRANTES, L. A.; PEREIRA, L. I. Conflitos de competência e a judicialização da saúde no federalismo brasileiro. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, v. 11, n. 3, p. 446-472, 2021.
- HENRIQUE, M. C.; BRITO, J. O. B.; MEL, M. D. S. M. Eficiência na solução das demandas de judicialização da saúde na Comarca de Araguaína – TO. *Cad. Iber.Amer. Direito Sanit.*, v. 2, n. 2, p. 320-338, 2013.
- HENRIQUE, M. C.; MENDONÇA, M. R. L.; BRAGA, E. A. NatJus e desjudicialização da saúde. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3. p. 280-291.
- INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. *Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.
- LEVAC, D.; COLQUHOUN, H.; O'BRIEN, K. K. Scoping studies: advancing the methodology. *Implementation Science*, v. 5, n. 69, p. 1-9, 2010.
- MACÊDO, D. F. *et al.* Análise da judicialização do direito à saúde, subfinanciamento do setor e políticas públicas: estudo de caso no estado de Alagoas. *Revista de Administração de Roraima - UFRR*, v. 5, n. 2, p. 300-325, 2015.
- MACEDO, M. B. *A judicialização da saúde pública e o diálogo institucional: os espaços interinstitucionais como garantia fundamental de acesso à saúde*. 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.
- MAHÉ, B. L. *Judicialização da saúde: avaliação do impacto das compras de medicamentos por demanda judicial no orçamento federal da saúde*. 2016. 28 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2016.
- MARANHÃO. *Governo, prefeitura e defensorias unem esforços para agilizar acesso à saúde*. 2015. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=97261>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- MARIANO, C. M. *et al.* Diálogos sanitários interinstitucionais e a experiência de implantação do NAT-JUS. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 5, n. 1, p. 169-188, 2018.
- MARQUES, S. B.; DALLARI, S. G. Garantia do direito social à assistência farmacêutica no Estado de São Paulo. *Revista de Saúde Pública*, v. 41, p. 101-107, 2007.
- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria Estadual de Saúde. Resolução n.º 009/SES/MS de 22 de fevereiro de 2018. Regulamenta o cumprimento de determinações judiciais em saúde de pequeno valor nos termos que especifica. *Diário Oficial do Estado*, Campo Grande, n. 9601, p. 10, 2018.
- MATO GROSSO DO SUL. Tribunal Estadual de Justiça. Comitê Estadual do Judiciário para a Saúde. *Núcleo de Apoio Técnico - NAT Jus*. 2013. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/nat/>. Acesso em: 26 abr. 2021.
- MATO GROSSO. Secretaria Estadual de Saúde. *Portaria nº 230/2016/GBSES, de 17 de outubro de 2016*. Disponível em: https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/14660#/p:24/e:14660?find=PORTARIA%20N%C2%BA%20230__2016__GBSES. Acesso em: 20 abr. 2021.
- MAUAD, M. L. M. E.; TANAKA, N. Y. Y.; FAZAN, W. C. Protocolo inicial da comissão de análise de solicitações especiais para dieta enteral. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. MOSTRA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO SUS, 2. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE NUTRIÇÃO NA ATENÇÃO PRIMÁRIA, 1. *Trabalhos selecionados para apresentação oral*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. p. 63-64.
- MESEDER, A. M.; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S.; LUIZA, V. L. Mandados judiciais como ferramenta para garantia do acesso a medicamentos no setor público: a experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Cad. Saude Publica*, v. 21, n. 2, p. 525-534, 2005.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Saúde. *SES-MG e Defensoria Pública estabelecem parceria pioneira para agilizar assistência farmacêutica no Norte de Minas*. 2016. Disponível em: <http://www.crfmg.org.br/site/Noticias/SES-MG-e-Defensoria-Publica-estabelecem-parceria-pioneira-para-agilizar-assistencia-farmacaceutica-no-Norte-de-Minas>. Acesso em: 26 abr. 2021.

NAFFAH-FILHO, M.; CHIEFFI, A. L.; CORREA, M. C. M. M. A. S-Codes: um novo sistema de informações sobre ações judiciais da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. *BEPA*, v. 7, n. 84, p. 18-30, 2010.

NANTES, L. F. L.; DOBASHI, B. F. A experiência da secretaria estadual de saúde de Mato Grosso do Sul no enfrentamento das ações judiciais em saúde. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 86.

NUNES, H. E. N. *A prática da mediação e a (des)judicialização da saúde no Maranhão*. 2016. 78 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade CEUMA, São Luís, 2016.

ORSATTO, S. D. Núcleo de conciliação de demandas em saúde. In: PRÊMIO INNOVARE, 11. 16 dez. 2014. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2014. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PAIM, P.; MARQUETO, A.; LOPES, I. O. Câmara permanente distrital de mediação em saúde: experiência do Distrito Federal. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 92.

PANERAI, R. B.; PEÑA-MOHR, J. *Health technology assessment methodologies for developing countries*. Washington: Pan-American Health Organization, 1989.

PARÁ. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo de Saúde*. 2013. Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Comite-Executivo-de-Saude/330244-Normativos-NAT-Jus.xhtml>. Acesso em: 26 abr. 2021.

PARAÍBA. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê da Saúde delibera sobre transformação da Câmara Técnica de Saúde e discute propostas que serão levadas ao CNJ*. 2017. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/comite-da-saude-delibera-sobre-transformacao-da-camara-tecnica-de-saude-e-discute-propostas>. Acesso em: 1 abr. 2021.

PEIXOTO, F. *O impacto (custos) das ordens judiciais no orçamento público da saúde: apresentação*. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/8624997/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

PEPE, V. L. E. *et al.* A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 5, p. 2405-2414, 2010.

PEPE, V. L. E.; ACÚRCIO, F. A. Assistência Farmacêutica e demandas judiciais de medicamentos no Sistema Único de Saúde. In: OSÓRIO-DE-CASTRO, C. G. S.; LUIZA, V. L.; CASTILHO, S. R.; OLIVEIRA, M. A.; JARAMILLO, N. M. (org.). *Assistência farmacêutica: gestão e prática para profissionais de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2014.

PEREIRA, L. R. *Judicialização da saúde e mudanças organizacionais: o impacto das decisões judiciais na estrutura da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais (SES-MG)*. 2012. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2012.

PEREIRA, L. R.; CARNEIRO, R. Judicialização da saúde e mudanças organizacionais: o impacto das decisões judiciais na estrutura da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG). In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/APB DA ANPAD – EnAPG, 5. 18 a 20 nov. 2012. *Anais [...]*. Salvador: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2012.

PERIN, I. G. *et al.* Desafios e avanços da comissão de análise de solicitações especiais visando a equidade e o aprimoramento da gestão do SUS. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Theatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.

PERLINGEIRO, R. Recognizing the public right to healthcare: the approach of Brazilian courts. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 1, n. 1, p. 19-37, 2014.

PETERS, M. D. J. *et al.* Guidance for conducting systematic scoping reviews. *International Journal of Evidence-Based Healthcare*, v. 13, n. 3, p. 141-146, 2015.

PINHEIRO, T. P. Comitê Interinstitucional de Resolução Administrativa de Demandas da Saúde (CIRADS). In: PRÊMIO INNOVARE: JUSTIÇA SEM BUROCRACIA E ACESSO DO PRESO À JUSTIÇA, 7. 3 dez. 2010. *Anais [...]*. Tribunal Federal de Justiça. Brasília: Instituto Innovare, 2010. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PINZÓN-FLÓREZ, C. E.; CHAPMAN, E.; CUBILLOS, L.; REVEIZ, L. Prioritization of strategies to approach the judicialization of health in Latin America and the Caribbean. *Rev. Saude Publica*, v. 50, n. 56, p. 1-14, 2016.

PONTAROLLI, D. R. S.; SILVA, G. R. P. P.; STRAPASSON, G. C. O enfrentamento das demandas judiciais por medicamentos na secretaria de Estado da saúde do Paraná. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (org.). *Direito à saúde*. Brasília: CONASS, 2015. p. 88.

QUEIROZ, C. C. *A mediação como instrumento concretizador do direito fundamental à saúde: uma alternativa à judicialização de conflitos*. 2013. 199 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

REIS JUNIOR, P. B. *A judicialização do acesso a medicamentos: a perspectiva da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro*. 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

REIS, B. B. Defensoria especializada da saúde. In: CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP), 10. 15 a 18 nov. 2011. *Anais [...]*. Centro de Convenções de Natal: Associação Nacional de Defensores Públicos. 2011.

RIBAS, L. F. O. A política de medicamentos no Estado do Paraná. In: ENCONTRO DO CONASS PARA TROCA DE EXPERIÊNCIAS, 1. Brasília: 2005. *Anais [...]*. Brasília: CONASS, 2005. p. 46-48.

RIBEIRÃO PRETO. Secretaria Municipal de Saúde. *Serviço de Atenção Domiciliar*. 2017. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/saude/sad>. Acesso em: 20 abr. 2021.

RINGEISEN, A. T. S. *Mediação de conflitos no Sistema Único de Saúde: visões e práticas de uma experiência no município de Natal/RN*. 2016. 161 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Departamento de Odontologia, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Defensoria Pública Estadual. *SUS Mediado registra 26% de resolatividade em 2018 e celebra retorno da Secretaria Municipal de Saúde*. 2019. Disponível em: <https://www.defensoria.rn.def.br/noticia/sus-mediado-registra-26-de-resolatividade-em-2018-e-celebra-retorno-da-secretaria-municipal>. Acesso em: 26 abr. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Defensoria Pública Estadual. *A Defensoria*. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/apresentacao>. Acesso em: 20 abr. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Estadual de Justiça. *Departamento Médico Judiciário*. 2015. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/direcoes/digep-direcao-de-gestao-de-pessoas/departamento-medico-judiciario/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ROCHA JÚNIOR, L. M. R. *A mediação como instrumento de efetivação do direito à saúde: análise dos relatórios de atendimentos realizados pelo programa “SUS Mediado”, no ano de 2014.* 2017. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2017.

ROMERO, L. C. *Judicialização das políticas de assistência farmacêutica: o caso do Distrito Federal.* Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

SANCHEZ, L. A. *et al.* *Uma parceria inovadora para fazer frente ao fenômeno da “judicialização das políticas públicas de saúde”*: a otimização da gestão pública. In: PRÊMIO MARIO COVAS, 5. Ciclo 2008. *Anais [...]*. Theatro Municipal de São Paulo: Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão de São Paulo, 2008.

SANT’ANA, J. M. B. *et al.* Essencialidade e assistência farmacêutica: considerações sobre o acesso a medicamentos mediante ações judiciais no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 29, p. 138-144, 2011.

SANT’ANA, R. N. *A judicialização como instrumento de acesso à saúde: propostas de enfretamento da injustiça na saúde pública.* 2017. 455 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. Núcleo de Comunicação Social. *Lançado o programa “Acessa SUS”, que facilita acesso da população a medicamentos.* 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=16584466&id_grupo=118. Acesso em: 26 abr. 2021.

SÃO PAULO. Ministério Público Estadual. *Saúde pública.* 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Saude_Publica. Acesso em: 26 abr. 2021.

SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Saúde. *Comissão de farmacologia.* 2019. Disponível em: <http://saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/comissao-de-farmacologia/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Saúde. Resolução SS-54, de 11 de maio de 2012. Aprova, no âmbito da Pasta, estrutura e funcionamento da Comissão de Farmacologia da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, e dá outras providências. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 89, seção 1, p. 37, 2012.

SÃO PAULO. Tribunal Estadual de Justiça. Triagem farmacêutica no Juizado Especial da Fazenda Pública de São Paulo. In: PRÊMIO INNOVARE, 10. 28 nov. 2013. *Anais [...]*. Supremo Tribunal Federal. Brasília: Instituto Innovare, 2013. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SCHULZE, C. J. *Números atualizados da judicialização da saúde no Brasil.* 2017. Disponível em: <https://emporio-dodireito.com.br/leitura/numeros-atualizados-da-judicializacao-da-saude-no-brasil-por-clenio-jair-schulze>. Acesso em: 27 abr. 2021.

SCHULZE, M. A desjudicialização da saúde no Rio Grande do Sul: cabal redução do número das ações ativas e estratégia de interiorização. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais.* Brasília: CONASS, 2018. v. 3. p. 196-208.

SILVA, M. V. *O processo decisório judicial e a assessoria técnica: a argumentação jurídica e médico-sanitária na garantia do direito à assistência terapêutica no Sistema Único de Saúde.* 2012. 186 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012.

SIMABUKU, E. M. G. *et al.* Comissão nacional de incorporação de tecnologias no SUS e a judicialização do acesso à saúde. *Revista Eletrônica Gestão & Saúde*, v. 6, n. supl. 4, p. 3024-3042, 2015.

SIMÕES, F. H. S. *Judicialização do acesso ao tratamento do diabetes no estado de Minas Gerais.* 2015. 108 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SIQUEIRA, P. S. F.; MARTINS, M. A.; DOMINGUES, R. S-CODES: sistema informatizado para o trato da judicialização. In: SANTOS, A. O.; LOPES, L. T. (org.). *Boas práticas e diálogos institucionais.* Brasília: CONASS, 2018. v. 3, p. 70-82.

SOUZA, A. M. *A atuação em rede de instituições governamentais na resolução de conflitos sobre demandas sanitárias no Rio de Janeiro*. 2016. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

TAVARES, G. R. P. *et al.* Diagnóstico das ações judiciais direcionadas à secretaria de Estado da saúde do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. 15 a 17 mar. 2010. Centro de Convenções Ulisses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-ia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TAVARES, G. R. P.; SILVA, D. M.; BERNARDOS, A. Sistema de regulação da dispensação de medicamentos excepcionais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. 6 a 8 maio 2009. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-ia-df/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TAVARES, L. L. G. *et al.* Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS). In: PRÊMIO INNOVARE, 11. 16 dez. 2014. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2014. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TEIXEIRA, M. F. *Criando alternativas ao processo de judicialização da saúde: o sistema de pedido administrativo, uma iniciativa pioneira do estado e município do Rio de Janeiro*. 2011. 71 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

TOCANTINS. Tribunal Estadual de Justiça. *Comitê Executivo para Monitoramento das Ações da Saúde no Estado do Tocantins – CEMAS*. 2010. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/saude/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TOMA, T. S. *et al.* *Avaliação de tecnologias e inovação em saúde no SUS: desafios e propostas para a gestão*. São Paulo: Instituto de Saúde, 2015.

TOMA, T. S. *et al.* Estratégias para lidar com as ações judiciais de medicamentos no estado de São Paulo. *Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit.*, v. 6, n. 1, p. 35-54, 2017.

UNGARO, G. O combate às fraudes judiciais em ações para fornecimento de medicamentos no Estado de São Paulo. In: PRÊMIO INNOVARE, 8. 15 dez. 2011. Supremo Tribunal Federal. *Anais [...]*. Brasília: Instituto Innovare, 2011. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 abr. 2021.

VARGAS-PELAEZ, C. M. *et al.* Judicialization of access to medicines in four Latin American countries: a comparative qualitative analysis. *International Journal for Equity in Health*, v. 18, n. 1, p. 1-14, 2019.

VENTURA, M. *et al.* Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 20, p. 77-100, 2010.

VIEIRA, F. S. *Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?*. Brasília: IPEA, 2016.

VIEIRA, F. S. Garantia do direito à saúde, judicialização e o mito de que os recursos não são escassos: desafios atuais e futuros do estado brasileiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2016.

VIEIRA, F. S.; ZUCCHI, P. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 41, p. 214-222, 2007.

WANG, D. W. L. *et al.* Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. *Rev. Adm. Pública*, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, 2014.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health systems strengthening glossary*. Disponível em: https://www.who.int/healthsystems/hss_glossary/en/. Acesso em: 26 abr. 2021.

YOSHINAGA, J. Y. Judicialização do direito à saúde: a experiência do estado de São Paulo na adoção de estratégias judiciais e extrajudiciais para lidar com esta realidade. *Revista ESMAT*, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/24>. Acesso em: 26 abr. 2021.

Agradecimentos

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela bolsa de estudos do autor principal.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, modern, white building with a prominent, abstract, curved facade. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The background features a tall, modern building under a blue sky with scattered clouds. The overall scene is set in a well-maintained urban environment with greenery and a paved area.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Promoção da saúde e políticas públicas de esporte e lazer: conexões e digressões

Health promotion and public policies on sports and leisure: connections and digressions

Gildiney Penaves Alencar

Richard Nicolas Marques Caput

Elton Pereira de Melo

Vanderlei Porto Pinto

Junior Vagner Pereira da Silva

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Promoção da saúde e políticas públicas de esporte e lazer: conexões e digressões*

Health promotion and public policies on sports and leisure: connections and digressions

Gildiney Penaves Alencar**

Richard Nicolas Marques Caput***

Elton Pereira de Melo****

Vanderlei Porto Pinto*****

Junior Vagner Pereira da Silva*****

* Recebido em 24/08/2021

Aprovado em 25/01/2023

** Membro da equipe técnica de Educação Física da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande/MS; Docente do curso de Educação Física EAD do Centro Universitário da Grande Dourados; Doutorando em Saúde e Desenvolvimento na Região Centro-Oeste pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: gildiney.alencar@ufms.br.

*** Personal Trainer; Mestrando em Saúde e Desenvolvimento na Região Centro-Oeste pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: orichardpersonal@gmail.com.

****Professor de Educação Física da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS; Embaixador do Mini-Handebol Brasil no Estado do Mato Grosso do Sul pela Confederação Brasileira de Handebol; Especialista em Fisiologia do Exercício e Treinamento Esportivo pelas Faculdades Integradas de Cassilândia. E-mail: tonnmelo@hotmail.com.

***** Vice-presidente do Conselho Regional de Educação Física da 11ª Região; Vice-presidente do Conselho Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande/MS; Mestrando em Ciências do Movimento pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: portovanderlei@hotmail.com.

*****Professor Adjunto nos cursos de Educação Física (Licenciatura e Bacharelado) e Mestrado e Doutorado em Saúde e Desenvolvimento na região Centro-Oeste na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Coordenador da REDE CEDES-MS; Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Esporte, Lazer e Saúde. E-mail: jr_lazer@yahoo.com.br.

Resumo

O presente estudo objetivou analisar o Plano Municipal de Esporte e Lazer (PLAMEL) de Campo Grande, Mato Grosso do Sul. Especificamente, buscou investigar as dimensões do esporte e os conteúdos culturais do lazer presentes; analisar se a promoção da saúde está contemplada e, caso esteja, identificar a perspectiva orientadora. A pesquisa, classificada como documental e qualitativa, envolveu a análise de conteúdo do PLAMEL por meio da seleção de Unidades de Registro (UR). O lazer consistiu na temática mais abordada (57 UR), com predomínio do interesse físico-esportivo (11 UR) quanto aos seus conteúdos culturais. O esporte foi o segundo tema mais frequente (42 UR), com destaque para o esporte participação (11 UR) e formação (11 UR), embora com diferença mínima para as demais dimensões. Entre os 12 temas norteadores presentes, evidenciou-se digressão em relação à promoção da saúde, uma vez que apenas a intersetorialidade estabelece conexão subjetiva. Concluiu-se que o PLAMEL contempla os diferentes interesses culturais do lazer e dimensões esportivas com distribuição homogênea, mas nada se compromete em relação à promoção da saúde.

Palavras-chave: promoção da saúde; esporte; lazer; política pública.

Abstract

This study aimed to analyze the Municipal Sports and Leisure Plan (PLAMEL) in Campo Grande, Mato Grosso do Sul. Specifically, it sought to investigate the dimensions of sport and the cultural content of leisure present; analyze whether health promotion is contemplated and, if so, identify the guiding perspective. The research, classified as documentary and qualitative, involved the content analysis of PLAMEL through the selection of Registration Units (UR). Leisure was the most discussed topic (57 UR), with a predominance of physical and sporting interest (11 RU) in terms of its cultural content. Sport was the second most frequent theme (42 RU),

with emphasis on sport participation (11 RU) and training (11 UR), although with minimal difference for the other dimensions. Among the 12 guiding themes present, there was evidence of digression in relation to health promotion, since only Intersectoriality establishes a subjective connection. It is concluded that PLAMEL contemplates the different cultural interests of leisure and sports dimensions with homogeneous distribution, but nothing is compromised in relation to health promotion.

Keywords: health promotion; sport; leisure; public policy.

1 Introdução

A promoção da saúde consiste em estratégias que visam à melhoria da qualidade de vida da população, reconhecendo que esta é resultante de escolhas pessoais, de processos coletivos, do contexto social e das condições materiais de vida¹. Fomentá-la exige práticas e ações que reconheçam as especificidades individuais e de grupos em relação à distribuição de oportunidades (equidade); intervenções em suas diferentes fases (planejamento, execução e avaliação), pautadas na visão dos diferentes atores envolvidos (participação social); identificação de potencialidades e desenvolvimento de capacidades voltadas às escolhas conscientes pelos envolvidos (autonomia); estímulo dos sujeitos para que tenham controle de suas decisões de modo de vida adequados às suas condições socioeconômicas e culturais (empoderamento); articulação de saberes, potencialidades e experiências na construção de intervenções compartilhadas (intersectorialidade); construção e articulação de redes colaborativas na oferta de ações e serviços (intrasectorialidade); ações e intervenções permanentes e contínuas em consonância às dimensões política, econômica, social, cultural e ambiental (sustentabilidade); processos de trabalhos articulados e integrais (integralidade); reconhecimento das singularidades e especificidades dos diferentes territórios (territorialidade)².

Esse conceito aborda a promoção da saúde de forma articulada, em rede, participativa e controlada, com enfoque no individual e coletivo, entendendo o cuidado e a cura como demanda social³. Ações voltadas a ela devem fortalecer a vida e focar o desenvolvimento social e pessoal⁴. Portanto, não se reduz às mudanças positivas em níveis biológicos⁵, mas sim aos aspectos biológicos, psicológicos, sociais e ambientais⁶.

De modo a criar condições favoráveis, políticas públicas que considerem o contexto social, cultural e os diversos domínios da vida cotidiana se configuram em medidas necessárias⁷. Dentre elas, as relacionadas às atividades físicas, neste estudo compreendidas não de modo reducionista e funcionalista como qualquer movimento corporal que produza gasto energético⁸, mas sim como aquilo que “[...] envolve pessoas se movendo, agindo e atuando em espaços e contextos culturalmente específicos, influenciados por uma gama

¹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 687/GM/MS, de 30 de março de 2006*. Aprova a Política de Promoção da Saúde. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/gm/2006/prt0687_30_03_2006.html. Acesso em: 23 ago. 2021.

² BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017*. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-05/10_portaria_de_consolidacao_n_2_2017_contratualizacao_cosems.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

³ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS): revisão da Portaria MS/GM nº 687, de 30 de março de 2006*. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

⁴ BEZERRA, I. M. P.; SORPRESO, I. C. E. Conceitos de saúde e movimentos de promoção da saúde em busca da reorientação de práticas. *Journal of Human Growth and Development*, v. 26, n. 1, p. 11-16, 2016. DOI: [dx.doi.org/10.7322/jhgd.113709](https://doi.org/10.7322/jhgd.113709). Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/jhgd/article/view/113709/112279>. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁵ BATISTELLA, C. Abordagens contemporâneas do conceito de saúde. In: FONSECA, A. F.; CORBO, A. D. A. (org.). *O território e o processo saúde-doença*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

⁶ FERREIRA, J. S.; UVINHA, R. R. Lazer e promoção da saúde: conexões com um estilo de vida saudável. In: SILVA, J. V. P.; SILVA, D. S. (org.). *Lazer, vida de qualidade e direitos sociais*. Curitiba: InterSaberes, 2020.

⁷ RODRIGUES, M. M. A. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

⁸ CASPERSEN, C. J.; POWELL, K. E.; CHRISTENSON, G. M. Physical activity, exercise, and physical fitness: definitions and distinctions for health-related research. *Public Health Reports*, v. 100, n. 2, p. 126-131, 1985. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1424733/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

única de interesses, emoções, ideias, instruções e relacionamentos⁹, como aquelas realizadas em um tempo disponível, caracterizadas como lazer.

Sendo assim, as atividades físicas consistem em experiência humana que têm como ponto de partida a pessoa e a abrange fisiológica, psicológica, emocional, afetiva, social, política e culturalmente, pois a procura por espaços públicos que as fomentem não ocorre somente com base nos efeitos fisiológicos, mas nas possibilidades de diálogo e o convívio¹⁰.

Tal compreensão dialoga com a defesa de cidades humanizadas, concebidas para pessoas, de modo a proporcionar à sociedade seu uso por meio da observação, audição e conversa, encontros e trocas de expressões de felicidade, tristeza, entusiasmo e raiva, manifestações essenciais à democracia¹¹, portanto, cidades saudáveis.

Na esfera federal brasileira, as atividades físicas de lazer foram adotadas e abordadas como temas prioritários da Política Nacional de Promoção da Saúde¹² com objetivos de

promover ações, aconselhamento e divulgação de práticas corporais e de atividades físicas, incentivando a melhoria das condições dos espaços públicos, considerando a cultura local e incorporando brincadeiras, jogos, danças populares, entre outras práticas¹³.

Desde 2001 têm sido fomentadas por meio de relações sociais e de melhoria da condição de saúde e qualidade de vida da população¹⁴, sendo reconhecida como meio de ação específica de promoção de saúde¹⁵, com destinação de incentivos financeiros federais para a construção de espaços físicos de lazer – Programa Academia da Saúde¹⁶ e incentivos mensais para custeio das ações¹⁷, o que indica avanços em relação à percepção sobre a íntima relação existente entre atividades físicas, promoção da saúde e cidade.

Embora ações específicas tenham sido implementadas em nível federal com satisfação dos usuários em relação ao acesso¹⁸ e expansão da cobertura¹⁹, elas alcançam, apenas, 10% da população brasileira²⁰. Isto

⁹ PIGGIN, J. What is physical activity? A holistic definition for teachers, researchers and policy makers. *Frontiers in Sports and Active Living*, v. 2, n. 72, p. 1-7, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3389/fspor.2020.00072>. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fspor.2020.00072/full>. Acesso em: 06 jul. 2021.

¹⁰ FERNANDES, A. P. *et al.* Programa Academias da Saúde e a promoção da atividade física na cidade: a experiência de Belo Horizonte, MG, Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 22, n. 12, p. 3903-3914, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.25282017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/s3Qg4XDt5hx89M6FfMZhVsL/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

¹¹ GEHL, J. *Cidades para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2013.

¹² BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014*. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Disponível em: http://bvmsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html. Acesso em: 04 abr. 2021.

¹³ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS): revisão da Portaria MS/GM nº 687, de 30 de março de 2006*. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

¹⁴ MORETTI, A. C.; ALMEIDA, V.; WESTPHAL, M. F.; BÓGUS, C. M. Práticas corporais/atividade física e políticas públicas de promoção da saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 18, n. 2, p. 346-354, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902009000200017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/tSBNXRvnhFbZVbmf8Z7Qx8b/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

¹⁵ CARVALHO, F. F. B. Práticas corporais e atividades físicas na atenção básica do Sistema Único de Saúde: ir além da prevenção das doenças crônicas não transmissíveis é necessário. *Movimento*, v. 22, n. 2, p. 647-658, 2016. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.58174>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/58174>. Acesso em: 06 jul. 2021.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 1.401, de 15 de junho de 2011*. Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o Incentivo para construção de Pólos da Academia da Saúde. Disponível em: https://bvmsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1401_15_06_2011.html. Acesso em: 23 ago. 2021.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 1.402, de 15 de junho de 2011*. Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica e da Política Nacional de Promoção da Saúde, os incentivos para custeio das ações de promoção da saúde do Programa Academia da Saúde. Disponível em: http://bvmsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1402_15_06_2011.html. Acesso em: 23 ago. 2021.

¹⁸ CARAM, C. S. *et al.* Redução da desigualdade de acesso às ações de promoção da saúde na atenção primária brasileira: Programa Academia da Saúde. *Demetra*, v. 16, 2021. DOI: doi.org/10.12957/demetra.2021.48519. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/48519/37228>. Acesso em: 06 jul. 2021

¹⁹ ARRUDA, C. A. M.; BOSI, M. L. M. Satisfação de usuários da atenção primária à saúde: um estudo qualitativo no Nordeste do Brasil. *Interface*, v. 21, n. 61, p. 321-332, 2017. DOI: doi.org/10.1590/1807-57622015.0479. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/9HzyNz7Hbnw7v7Wwdf8hWNx/?lang=pt>. Acesso em: 04 abr. 2021.

²⁰ OLIVEIRA, L. N. *et al.* Participação em programas públicos para prática de atividade física e comportamentos de saúde. *Revista*

porque muitos programas não direcionam as ações de forma democrática, com atendimento a adultos e idosos²¹, adolescentes, crianças e pessoas em vulnerabilidade²², assim como, às vezes, não contam com orientação por profissionais^{23, 24}, o que faz com que o mercado figure como alternativa, mas inacessível aqueles que se encontram no nível socioeconômico D e E, que dispõem de 80% menos chances de acesso a academias particulares²⁵, assim como escolha limitada, uma vez que ocorrem em conformidade com o valor da mensalidade²⁶.

Desse modo, em relação à importância de políticas públicas fomentadas em nível federal, estas atingem baixo percentual da população, leva os brasileiros a buscarem acesso via mercado e deixa parte considerável desprovida dessas experiências, o que exige que, além do fortalecimento e ampliação do alcance das políticas federais existentes, outros entes da federação desenvolvam programas próprios via secretarias e fundações, dentre elas, as de esporte e lazer, o que pode diversificar e atingir mais pessoas. Tal postura dispõe de sintonia com a recomendação da Declaração de Helsinque, que orienta que todas as políticas setoriais incorporem ações voltadas à promoção da saúde, fazendo desta um compromisso intersetorial²⁷.

A atuação do ente municipal frente ao tema pode ocorrer por meio de Planos de Desenvolvimento Institucional, Programas e Projetos Setoriais; Fundos de Investimento; Recursos Financeiros discricionários. Esses mecanismos técnicos e de gestão fazem parte da formulação (criação de opções; definição do que fazer e como fazer; seleção e especificação das alternativas consideradas mais convenientes) e dão forma às políticas públicas a serem implementadas (por a decisão em prática; criar burocracias; fundos, recursos humanos, regras, ações e tecnologias necessárias; regulamentação e execução)²⁸.

Diante do exposto, considerando que, em Campo Grande/MS, em 2021 foi instituído o Plano Municipal de Esporte e Lazer (PLAMEL), documento que traça os objetivos e metas para o esporte e lazer no período de 2021-2028, a investigação em tela questiona: quais temáticas se encontram contempladas no documento? Como se encontra organizado o esporte em relação às diferentes dimensões e o lazer, no que tange aos interesses culturais? A promoção da saúde se faz presente entre as temáticas? Há propostas de intersetorialidade de modo a contemplar esporte, lazer e promoção da saúde? Qual perspectiva de promoção da saúde se faz presente no documento?

Brasileira de Atividade Física e Saúde, v. 26, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12820/rbafs.26e0204>. Disponível em: <https://rbafs.emnuvens.com.br/RBAFS/article/view/14544>. Acesso em: 06 jul. 2021.

²¹ OLIZ, M. C.; DUMITH, S. C.; KNUTH, A. G. Utilização de serviços de educação física por adultos e idosos no extremo sul do Brasil: estudo de base populacional. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 25, n. 2, p. 541-552, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.14692018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/BZXFHTXjwb83PVD6Wm9P9xG/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021

²² SÁ, G. B. A. R. *et al.* O Programa Academia da Saúde como estratégia de promoção de saúde e modos de vida saudáveis: cenário nacional de implementação. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 21, n. 6, p. 1849-1859, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015216.09562016>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/GKJqmfSpNC3kxb9PbyL3Gqf/?lang=pt>. Acesso em: 09 jul. 2021.

²³ ANJOS, V. A. A.; SILVA, J. V. P. The impacts of outdoor gyms on leisure physical activity in Campo Grande/MS. *Holos*, v. 6, n. 36, p. 1-14, 2020. DOI: <https://doi.org/10.15628/holos.2020.10180>. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/10180/pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

²⁴ ANJOS, V. A. A. *et al.* Políticas públicas de promoção da saúde e orientação profissional em AAL em Campo Grande/MS, Brasil. *Retos*, v. 41, p. 112-122, 2021. DOI: <https://doi.org/10.47197/retos.v0i41.83012>. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/retos/article/view/83012>. Acesso em: 04 abr. 2021.

²⁵ SILVA, M. C. *et al.* Participação atual e passada em academias de ginástica entre adultos: prevalência e fatores associados. *Revista Brasileira de Atividade Física*, v. 13, n. 1, p. 28-36, 2008.

²⁶ WELTER, D. L.; NEVES, E. B.; SAAVEDRA, F. J. F. Profile of practitioners of supervised physical exercise in the southern region of Brazil. *Bioscience Journal*, v. 33, n. 1, p. 209-218, 2017.

²⁷ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health in all policies*: Helsinki statement. Framework for country action. 2013. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241506908>. Acesso em: 09 jul. 2021.

²⁸ HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública*: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Frente a isso, o objetivo do estudo foi analisar o PLAMEL de Campo Grande/MS. Especificamente, buscou investigar quais temas norteadores estruturam o documento; analisar como o esporte e o lazer se encontram distribuídos entre os temas norteadores; diagnosticar as dimensões do esporte e conteúdos culturais do lazer presentes; avaliar se a promoção da saúde está contemplada e, caso esteja, identificar a perspectiva orientadora.

2 Metodologia

Trata-se de uma pesquisa documental, a qual analisa materiais ainda não submetidos a uma apreciação analítica; com abordagem qualitativa, com os dados organizados de forma a estabelecer relações e semelhanças²⁹. O objeto de investigação foi o Plano Municipal de Esporte e Lazer (PLAMEL) de Campo Grande/MS, criado em 2021, com validade entre 2021-2028.

A técnica de interpretação foi a análise de conteúdo, proposta por Bardin³⁰. Inicialmente, realizou-se uma leitura flutuante do documento, caracterizada pelo contato com o material a fim de compreender a sua organização, obter conhecimentos gerais e selecionar as Unidades de Registro (UR). As UR têm a função de codificar o conteúdo para categorizar e realizar a contagem frequencial, de forma a estabelecer uma melhor compreensão do que será analisado. Nesse estudo, as UR selecionadas ocorreram de acordo com as temáticas em que o documento foi produzido (Esporte e Lazer) e da Promoção da Saúde enquanto política transversal e intersetorial. O foco das análises foram os objetivos, as estratégias, as metas e as ações vinculadas aos temas norteadores que compõem o documento.

Na segunda etapa da exploração dos materiais, o PLAMEL foi lido na íntegra e com profundidade, com o objetivo de analisar as temáticas vinculadas aos objetivos, estratégias, metas e ações e o público-alvo, de modo a fazer parte das Unidades de Contexto (UC), que servem para compreender as Unidades de Registro (UR) anteriormente apresentadas.

A análise das Unidades de Contexto (UC) e das Unidades de Registro (UR) levaram em consideração as quatro dimensões específicas do esporte (educacional, rendimento, participação e formação)³¹, o lazer e seus conteúdos culturais — artístico, intelectual, físico-esportivo, manual e social³² e turístico³³. Adicionalmente, foi analisado todo o documento, de modo a compreender a presença da promoção da saúde em outros elementos textuais, assim como a concepção teórica que a fundamenta.

Para melhor análise das UR, o interesse físico-esportivo não incluiu as práticas esportivas relacionadas ao rendimento esportivo, haja vista que essa dimensão do esporte tem como premissa o envolvimento obrigatório em uma rotina de treinamentos para performance em competições, eliminando o caráter livre, desinteressado e opcional, inerentes ao lazer.

Neste estudo, o lazer é compreendido como o conjunto de atitudes voluntárias as quais o indivíduo realiza no seu tempo disponível, em que a opção em fazer algo (ou até mesmo em não fazer nada) consiste em seus pilares, sem obrigatoriedade³⁴.

²⁹ GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

³⁰ BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

³¹ BRASIL. *Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998*. Institui normas gerais sobre o esporte e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

³² DUMAZEDIER, J. *Valores e conteúdos culturais do lazer*. São Paulo: SESC, 1980.

³³ CAMARGO, L. O. L. *O que é lazer*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

³⁴ MARCELLINO, N. C. *Estudos do lazer: uma introdução*. Campinas: Autores Associados, 1996.

Para cumprir a terceira etapa da análise de conteúdo (tratamento dos resultados e interpretação), realizaram-se a discussão e confrontação dos conteúdos com base na legislação e documentos que norteiam o esporte, o lazer e a promoção da saúde.

A respeito dos procedimentos éticos, por se tratar de pesquisa que utilizou informações de acesso público, este estudo dispensou a autorização de um Comitê de Ética em Pesquisa para a sua realização, conforme preconiza as Resoluções 466³⁵ e 510³⁶ do Ministério da Saúde.

3 Resultados e discussão

O PLAMEL se configura em um dos instrumentos de gestão do Sistema Campo-grandense de esporte e lazer, direcionado ao planejamento de políticas públicas setoriais. Anteriormente à sua criação, por meio da Lei Complementar n.º 327³⁷, foi institucionalizado o Conselho Municipal de Esporte e Lazer (C MEL), regulamentado pelo Decreto n.º 13.873³⁸ e composto por 20 integrantes (10 titulares e 10 suplentes), distribuídos, paritariamente, com 50% de representantes da administração (Fundação Municipal de Esportes – FUNESP; Secretaria Municipal de Cultura e Turismo – SECTUR; Secretaria Municipal de Educação – SEMED; Secretaria Municipal de Saúde – SESAU; e Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS) e 50% de representantes de entidades (Instituições de Educação Superior e Pesquisa; Federações, ligas, clubes e associações esportivas; Entidades de Classe dos profissionais que atuam com esporte e lazer; Associações de Moradores; Entidades que desenvolvem atividades de esporte e lazer – Organizações Não Governamentais, instituições de representação étnico-raciais).

Os Conselhos se configuram em uma das maiores experiências de democracia participativa brasileira, visto que abarcam uma ampla gama de setores/temas e buscam intensificar o diálogo entre governo e sociedade, além de criar formas mais eficientes de alocação dos recursos públicos³⁹, sendo presentes em políticas públicas relacionadas aos recursos híbridos, de saneamento e saúde⁴⁰, saúde⁴¹, educação⁴², esporte⁴³, dentre

³⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

³⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016*. Regulamenta pesquisas na área de Ciências Humanas e Sociais. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

³⁷ CAMPO GRANDE. *Lei Complementar n.º 327, de 23 de julho de 2018*. Dispõe sobre a criação do Sistema Campo-grandense de Esporte e Lazer e dá outras providências. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/funesp/downloads/lei-do-sicel-lei-complementar-327-de-23-de-julho-de-2018/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

³⁸ CAMPO GRANDE. *Decreto n.º 13.873, de 22 de maio de 2019*. Regulamenta a Lei Complementar n. 327, de 23 de julho de 2018, que dispõe sobre a criação do Sistema Campo-Grandense de Esporte e Lazer e dá outras providências. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI0NjU2In0%3D.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

³⁹ TATAGIBA, L. Conselhos gestores e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 209-214, 2005.

⁴⁰ GRANZIERA, M. L. M.; JEREZ, D. M. Implementação de políticas públicas: desafios para integração dos planos diretores, de saneamento básico e de bacia hidrográfica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 3, p. 230-248, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v9i3.6181>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6181>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁴¹ SAUSEN, J. F. C. L. *et al.* Controle social na saúde complementar em um município brasileiro do noroeste gaúcho: entre a gestão social e a gestão estratégica. *Interações*, v. 22, n. 2, p. 421-437, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v22i2.2671>. Disponível em: <https://interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/2671>. Acesso em: 09 jul. 2021.

⁴² NARDI, E. L. Gestão democrática do ensino público na educação básica: dimensões comuns e arranjos institucionais sinalizados em bases normativas de sistemas municipais de ensino. *Educar em Revista*, v. 34, n. 68, p. 123-136, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57218>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/PPqkwz4YJGNL6587q8y39y/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁴³ DINIZ, R. S., SILVA, L. P. O ICMS esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em Minas Gerais. *Movimento*, v. 22, n. 4, p. 1223-1236, 2016. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.64264>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/64264>. Acesso em: 06 jul. 2021.

outros. Em que pese figurar como um mecanismo de gestão participativa frequentemente condicionante à municípios que desejam acessar repasses federais ou estaduais, como os relacionados ao ICMS esportivo em Minas Gerais⁴⁴, os Conselhos Municipais de Esportes ainda são poucos no Brasil — Sudeste (42%), Sul (27,2%), Centro-Oeste (8,1%), Nordeste (4,4%) e Norte (4,2%)⁴⁵.

A proposta foi desenvolvida no segundo semestre de 2020 e contou com a participação dos membros do CMEI e servidores da FUNESP. Para a elaboração do plano, os conselheiros foram organizados em três subcomissões: 1. Contexto situacional do município; 2. Conceitos adotados, histórico e processo de construção do plano; 3. Princípios, temas norteadores, objetivos, metas e estratégias do plano. Após a elaboração preliminar, o documento foi submetido à consultoria técnica de três professores universitários⁴⁶.

Organizado em três tópicos (1. Cenário: O município de Campo Grande-MS; 2. Processo de construção e conceitos adotados no Plano Municipal de Esporte e Lazer; 3. O Plano Municipal de Esporte e Lazer), a versão final do documento dispõe de 18 páginas e foi sancionada pela Lei n.º 6.552, de 18 de janeiro de 2021⁴⁷. Esse modelo de política participativa tem sido evidenciado no âmbito das políticas públicas de esporte e lazer em municípios brasileiros, dentre eles, Ponta Grossa/PR⁴⁸, Ibicaraí/BA⁴⁹, Campos dos Goytacazes/RJ⁵⁰ e Brumado/BA⁵¹.

A criação do PLAMEI, por meio de ordenamento legal, coloca em cena a dimensão institucional (*polity*), que consiste na criação de regras formais⁵², condicionadoras de comportamentos (estatutos, códigos legais, regimentos internos e leis)⁵³. Com a regulamentação, a elaboração e a implementação de programas e ações voltadas ao esporte e lazer no município passam a ser pautadas em direitos (Políticas de Estado), e dispõem de maior força em relação a programas e ações limitadas à vontade política dos gestores (Políticas de Governo), impondo que, doravante, considerem o estabelecido na legislação⁵⁴.

⁴⁴ DINIZ, R. S.; SILVA, L. P. O ICMS esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em Minas Gerais. *Movimento*, v. 22, n. 4, p. 1223-1236, 2016. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.64264>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/64264>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁴⁵ SANTOS, M. A. G. N.; PEREIRA, M. Gestão municipal de esporte e participação popular. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 9, p. 87830-87847, 2021. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv7n9-103>. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/35639>. Acesso em: 09 jul. 2021.

⁴⁶ CAMPO GRANDE. *Lei nº 6.552, de 18 de janeiro de 2021*. Aprova o Plano Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande, para o octênio de 2021 a 2028. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NDcxIn0%3D.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁴⁷ CAMPO GRANDE. *Lei nº 6.552, de 18 de janeiro de 2021*. Aprova o Plano Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande, para o octênio de 2021 a 2028. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NDcxIn0%3D.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁴⁸ PAULA, É. F. *Políticas públicas de esporte e lazer em Ponta Grossa/PR*: representações sociais dos agentes públicos municipais vinculados à Fundação Municipal de Esportes. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2018. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/2460>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁴⁹ PALMITO, F. S.; SOUZA, N. B. S.; SILVA, T. D. Política pública de esporte e lazer: um estudo sobre o município de Ibicaraí/BA. *Coleção Pesquisa em Educação Física*, v. 18, n. 4, p. 89-98, 2019. Disponível em: <https://www.fontouraeditora.com.br/periodico/home/viewArticle/1443>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁵⁰ PAGANI, M. M. *et al.* Viva o esporte: uma análise da política pública de esportes de um município do interior do estado do Rio de Janeiro. *Revista Grifos*, v. 29, n. 48, p. 91-106, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v29i48.5048>. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5048>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁵¹ SANTOS JÚNIOR, J. S. *et al.* As políticas públicas de esporte e lazer no município de Brumado/BA: uma análise sobre representações político-partidárias distintas. *Coleção Pesquisa em Educação Física*, v. 19, n. 3, p. 33-42, 2020. Disponível em: <https://www.fontouraeditora.com.br/periodico/home/viewArticle/1475>. Acesso em: 09 jul. 2021.

⁵² FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 2, p. 212-259, 2000.

⁵³ SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: Cengage, 2020.

⁵⁴ A literatura brasileira utiliza, frequentemente, o termo genérico para tratar qualquer questão relacionada às políticas públicas. Entretanto, a Língua Inglesa, apresenta conceitos particulares para tratar da dimensão institucional (*polity*), da dimensão processual, palco de disputas e correções de força frequentemente conflituosos e pautado em negociação (*polities*) e dimensão material (*policy*), conteúdos concretos que compõem programas e ações (*policy*).

As políticas de Estado possuem caráter permanente, já que não originam-se de encaminhamentos conjunturais para responder aos desafios de um governo específico. A tomada de decisão requer uma construção de modelo, levantamento de dados e percepção da existência do problema, de natureza conjuntural⁵⁵, exigindo que, para sua existência, haja tanto a aprovação do legislativo quanto sancionamento do executivo.

Por outro lado, a política de governo manifesta a expressão do poder executivo ocasional, pois trata-se de um governo de conjuntura limitada ao tempo, cujas orientações são relativas às suas circunstâncias políticas do período da vigência de um determinado mandato, já que não possui o caráter permanente ou sistêmico. Nessa política, as medidas e programas respondem às agendas internas e funcionam de modo básico⁵⁶.

Às vezes, em decorrência da inexistência de Políticas de Estado sobre os temas, a formação da *agenda-setting* e implementações de ações governamentais têm ocorrido de forma hierarquizada, fazendo com que alguns setores e direitos sociais, tidos como básicos e essenciais (educação, saúde e segurança), tenham disposto de maior atenção em detrimento de outros tidos como secundários, como o esporte e o lazer⁵⁷, fato que contribui para que o lazer ocupe de sétimo a décimo lugar entre as prioridades⁵⁸.

A magnitude da relevância da criação de um plano municipal de esporte e lazer torna-se ainda mais significativa em relação ao contexto político em que vivemos na atualidade, considerando-se as perdas de direitos sociais em que a população brasileira vem sofrendo desde 2017, sejam elas vinculadas ao esporte, como as mudanças nos percentuais de repasses dos recursos advindos de prognósticos de loterias ao esporte; extinção do Ministério do Esporte (o que desencadeou a extinção de Fundações Estaduais e Municipais em âmbito nacional); relacionadas às mudanças nas leis trabalhistas (que normatizou a uberização do trabalho, estabeleceu o trabalho intermitente) e previdenciárias (distanciamento do tempo de aposentadoria), atacando, frontalmente, direitos e conquistas históricas as quais Dumazedier⁵⁹ elencou como necessárias para a constituição do lazer como advento da sociedade moderna.

As decisões relativas às políticas públicas têm sido cada vez mais centralizadas em atos discricionários. A adoção do modelo de participação popular, ato democrático, que consiste em dar “voz” aos cidadãos nos encaminhamentos, direcionamentos e fiscalização dos recursos disponibilizados a um determinado setor, também indica avanços em âmbito local diante de diversos retrocessos em nível federal.

Entretanto, tais avanços exigem que outros encaminhamentos inerentes às políticas participativas também sejam dados, dentre eles, a criação de fundo de financiamento, condição essencial para materialização de políticas públicas, haja vista que o orçamento público se concretiza por intermédio de processos legislativos⁶⁰ e a fixação de percentuais, fontes de financiamento e programas contemplados, essenciais para seguridade destes enquanto direitos sociais.

No contexto da política de esporte e lazer de Campo Grande/MS, para além do PLAMEL, tais medidas ocorreram via Lei n.º 6.511⁶¹, que instituiu o Fundo Municipal de Esporte e Lazer, mecanismo com a finalidade de apoiar e subsidiar, financeiramente, os programas, projetos e ações de esporte e lazer do Sistema

⁵⁵ MACHLINE, C. O processo decisório na gestão de tecnologia. *Revista de Administração de Empresas*, v. 17, n. 6, p. 141-158, 1977. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901977000600009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/CbP7fhXhp6cC4Xb9L8kFHyS/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁵⁶ OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação e Sociedade*, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁵⁷ ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. Apresentação. In: ISAYAMA, H.; LINHALES, M. A. (org.). *Sobre lazer e política maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

⁵⁸ MARCELLINO, N. C. Políticas de lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte. In: MARCELLINO, N. C. *Lazer e esporte: políticas públicas*. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

⁵⁹ DUMAZEDIER, J. *Valores e conteúdos culturais do lazer*. São Paulo: SESC, 1980.

⁶⁰ PALUDO, A. V. *Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF*. 7. ed. São Paulo: Método, 2017.

⁶¹ CAMPO GRANDE. *Lei nº 6.511, de 15 de outubro de 2020*. Cria o Fundo Municipal de Esporte e Lazer, como mecanismo de fomento do Sistema Campo-grandense de Esporte e Lazer. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI2NzZwIn0%3D.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

Campo-grandense de Esporte e Lazer, elemento essencial para que objetivos e metas estabelecidos para o período de vigência do plano sejam colocados em prática. Medidas legislativas direcionadas ao financiamento de políticas públicas têm sido evidenciadas em outras localidades brasileiras, como o Fundo Municipal das Crianças e Adolescentes em Curitiba/PR⁶², Fundo Municipal de Esportes, Lazer e Recreação de São Paulo/SP⁶³, Fundo Municipal de Apoio ao Esporte em Jequié/BA⁶⁴.

Em 11 de agosto de 2021, a Lei n.º 6.511 foi regulamentada pelo Decreto n.º 14.832, sendo as fontes dos recursos, percentuais, comitê gestor, aplicação dos recursos, entidades beneficiadas, estabelecidas⁶⁵. Complementarmente, o Decreto n.º 14.833, de 11 de agosto de 2021, normatizou a atuação do Comitê Gestor por meio do regimento interno⁶⁶.

Municípios que adotam os Conselhos como instâncias democráticas e participativas o fazem via Plano, documento que dá forma à política. Em Campo Grande/MS, o PLAMEL foi estruturado com 12 temas norteadores (TN) que contemplam o conteúdo da política com ações permanentes (Formação Esportiva; Esporte para toda a vida; Excelência esportiva; Animação sociocultural), ações pontuais (Eventos esportivos), espaços (Infraestrutura esportiva), financiamento (Política de financiamento), capacitação permanente (Formação profissional), produção de indicadores (Monitoramento e avaliação; Produção do conhecimento), gerenciamento (Governança e produção do controle social) e articulação entre setores (Intersetorialidade), conforme quadro 1. Em relação ao público-alvo que pretende atingir, a maioria é composta pela população em geral (7 TN) e os demais voltados a populações específicas.

Quadro 1 – temáticas norteadoras e público-alvo do PLAMEL

Temas norteadores	Sigla	Público-alvo
Formação esportiva	TN 1	População em geral
Esporte para toda a vida	TN 2	Jovens, adultos, idosos, mulheres, pessoas com deficiência e os povos e comunidades tradicionais
Excelência esportiva	TN 3	Atletas e equipes que representam o município
Animação cultural	TN 4	Crianças, adolescentes e população em geral
Eventos esportivos	TN 5	População em geral
Formação profissional	TN 6	Profissionais que atuam com o esporte e o lazer
Produção do conhecimento	TN 7	Instituições de Ensino Superior e pesquisadores vinculados às políticas públicas de esporte e lazer
Infraestrutura esportiva	TN 8	População em geral
Governança e promoção do controle social	TN 9	População em geral, conselheiros municipais de esporte e lazer e conselheiros gestores dos equipamentos esportivos
Política de financiamento	TN 10	Fundo Municipal de Esporte e Lazer, Poder Público e Setor Privado
Intersetorialidade	TN 11	População em geral
Monitoramento e avaliação	TN 12	População em geral

Fonte: elaborada pelos autores.

⁶² JAMBERSI, K. S.; OLIVEIRA, A. G. Orçamento para os direitos das crianças e adolescentes em Curitiba: plano e execução. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, p. 223-243, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i1.6542>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6542>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁶³ PERES, U. D.; COSTA, A. G. financiamento e interfaces societárias na política municipal de Esporte na Cidade de São Paulo. In: PEREIRA, D. (org). *Mudança social e participação política 4: estudos e ações transdisciplinares em três dimensões*. São Paulo: Annablume, 2019. p. 171-183.

⁶⁴ SILVA, T. D.; ÁVILA, M. A. Análise da estrutura administrativa e financeira destinada ao lazer no município de Jequié-BA. *Coleção Pesquisa em Educação Física*, v. 13, n. 1, p. 31-40, 2014.

⁶⁵ CAMPO GRANDE. *Decreto nº 14.832, de 11 de agosto de 2021*. Regulamenta a Lei nº 6.511, de 15 de outubro de 2020, que criou o Fundo Municipal de Esporte e Lazer (FAE), e dá outras providências. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NzM1In0%3D.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

⁶⁶ CAMPO GRANDE. *Decreto nº 14.833, de 11 de agosto de 2021*. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Fundo Municipal de Esporte e Lazer. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NzM1In0%3D.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

A predominância da população, em geral, entre o público-alvo decorre de políticas generalistas que buscam alcançar maior número de pessoas possíveis com base na concepção de “Ser Humano padrão”, o que, às vezes, abre espaço para que populações com alguma diferença em relação ao “padrão/normativo”, como as pessoas com deficiência, não sejam contempladas. A respeito da importância do desenvolvimento de políticas generalistas, uma vez que dispõem de potencial para maior alcance, cabe nota que as particularidades das diferentes faixas etárias, gêneros, condições físicas, motoras e intelectuais, devem ser consideradas por políticas generalistas, criando condições por meio da acessibilidade arquitetônica, metodológica, programática e instrumental para que todos estejam inseridos de fato.

Todavia, a incorporação de diferentes populações (crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais, atletas e equipes que representam o município, profissionais e pesquisadores vinculados ao esporte e lazer) entre o público-alvo é relevante, o que pode corroborar, quando da materialização do documento, em ações do executivo municipal. Essas ações podem diminuir lacunas nas políticas públicas existentes, dentre elas, o não direcionamento de atividades para adultos e idosos⁶⁷ e adolescentes, crianças e pessoas em vulnerabilidade⁶⁸, corroborando, paralelamente às políticas generalistas, que políticas específicas sejam desenvolvidas de modo a diminuir as discrepâncias.

Ademais, pode corroborar a inclusão de pessoas historicamente colocadas à margem das políticas públicas de esporte e lazer que, em decorrência de políticas generalistas, não consideram especificidades humanas, como as pessoas com deficiência, e criam barreiras programáticas e metodológicas em experiências de lazer, como evidenciado em Campo Grande/MS^{69, 70} em relação às pessoas com deficiência.

O lazer consistiu no tema com maior frequência de UR (57), com predominância do interesse físico-esportivo (11 UR), mas com pouca diferença em relação aos demais conteúdos (quadro 2).

Quadro 2 – frequência dos temas esporte, lazer e promoção da saúde entre os temas norteadores do PLAMEL

Temas norteadores (TN)	Esporte				Lazer						Promoção da saúde
	Educ	Rend	Part	Form	Art	Int	Fís	Ma.	Tur	Soc	
TN 1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0
TN 2	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0
TN 3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TN 4	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
TN 5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
TN 6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
TN 7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
TN 8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
TN 9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
TN 10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
TN 11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

⁶⁷ OLIZ, M. C.; DUMITH, S. C.; KNUTH, A. G. Utilização de serviços de educação física por adultos e idosos no extremo sul do Brasil: estudo de base populacional. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 25, n. 2, p. 541-552, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.14692018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/BZXFHTXjxbw83PVD6Wm9P9xG/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁶⁸ SÁ, G. B. A. R. *et al.* O Programa Academia da Saúde como estratégia de promoção de saúde e modos de vida saudáveis: cenário nacional de implementação. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 21, n. 6, p. 1849-1859, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015216.09562016>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/GKJqmfSpNC3kxb9PbyL3Gqf/?lang=pt>. Acesso em: 09 jul. 2021.

⁶⁹ SILVA, J. V. P.; SILVA, D. S.; SAMPAIO, T. M. V. Parques esportivos como espaço ou lugar de inclusão ou exclusão de pessoas com deficiência física e visual. *Licere*, v. 21, n. 1, p. 108-134, 2018.

⁷⁰ SILVA, J. V. P.; SILVA, D. S.; SAMPAIO, T. M. V. Políticas públicas de esporte em parques e a inclusão de pessoas com deficiência. *Licere*, v. 21, n. 4, p. 339-358, 2018. DOI: <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2018.1944>. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/licere/article/view/1944>. Acesso em: 09 jul. 2021.

Temas norteado- res (TN)	Esporte				Lazer						Promoção da saúde
	Educ	Rend	Part	Form	Art	Int	Fís	Ma.	Tur	Soc	
TN 12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Total	10	10	11	11	9	9	11	9	9	10	1

Legenda: Educ –Educação; Rend –Rendimento; Part – Participação; Form – Esporte de Formação; Art –Artístico; Int – Intelectual; Fís – Físico-Esportivo; Man – Manual; Tur – Turístico; Soc – Social.

Fonte: elaborada pelos autores.

A predominância do lazer como tema com maior presença de UR, e sua distribuição de forma proporcional entre os conteúdos culturais, se constitui em elemento importante em relação às políticas públicas e se mostra diferente ao historicamente evidenciado em *policy* no cenário nacional, em que há sobreposição dos interesses físicos-esportivos em detrimento aos demais, por vezes, limitando o lazer a ele. Tal observância, de acordo com Melo e Alves Júnior⁷¹, decorre da exploração comercial de eventos esportivos pela mídia, que às vezes reduz as experiências de lazer aos esportes e exercícios físicos.

A diferença evidenciada pode estar relacionada à perspectiva conceitual que sustenta o documento, uma vez que esta se encontra pautada no entendimento do lazer como direito social, o qual deve ser potencializado por meio de ações dirigidas à participação da população aos diferentes interesses culturais.

O lazer, enquanto direito social, se faz presente na fundamentação teórica da proposta, que, embasada na Constituição Federal Brasileira de 1988, incorpora ao documento o artigo 6º da Carta Magna. Ratificando o lazer como direito social, se pauta, ainda, em legislações que o reconhece como direito de populações específicas — Estatuto da Criança e Adolescente; Estatuto do Idoso; Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Tal alinhamento pode ser observado, também, na fundamentação teórica empreendida, quando assume o lazer como algo proveniente das conquistas dos trabalhadores por um tempo legalizado.

[...], o lazer é proveniente das conquistas dos trabalhadores por um tempo legalmente regulamentado, apresentando-se sob diferentes dimensões da sociedade, como direito social, como meio da vivência lúdica de diferentes conteúdos, mobilizada pelo desejo e permeada pelos sentimentos de liberdade, autonomia, criatividade e prazer, construídos coletivamente⁷².

Ainda, se faz presente ao assumirem que o lazer, como elemento da cultura relacionado à satisfação humana, realizado com liberdade de escolha, pode servir como ferramenta para superação das barreiras impostas na sociedade e se apresenta em diversos conteúdos⁷³.

A incorporação dos diferentes interesses culturais consiste em elemento essencial para a superação de estereótipos existentes ao entorno do lazer. Tal empreendimento permite a educação para o lazer (lazer como objeto de educação)^{74,75}, com a iniciação da população em diferentes experiências. Esse entendimento é evidenciado no plano, quando sustenta que “considerando o papel educativo do lazer, as ações propostas

⁷¹ MELO, V. A.; ALVES JÚNIOR, E. D. *Introdução ao lazer*. Barueri: Manole, 2003.

⁷² CAMPO GRANDE. *Lei nº 6.552, de 18 de janeiro de 2021*. Aprova o Plano Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande, para o octênio de 2021 a 2028. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NDcxIn0%3D.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁷³ CAMPO GRANDE. *Lei nº 6.552, de 18 de janeiro de 2021*. Aprova o Plano Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande, para o octênio de 2021 a 2028. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NDcxIn0%3D.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁷⁴ MELO, V. A.; ALVES JÚNIOR, E. D. *Introdução ao lazer*. Barueri: Manole, 2003.

⁷⁵ SILVA, M. S.; ISAYAMA, H. F. Lazer e educação no Programa Escola Integrada. *Educação em Revista*, v. 33, n. 1, 2017.

neste contexto perpassam pela “educação para e pelo lazer”. [...]”⁷⁶, as quais se utilizam do duplo processo educativo do lazer, seja como objeto ou como veículo de educação⁷⁷.

O esporte foi o segundo tema mais frequente (42 UR), registrado em todos os TN. Em relação às suas dimensões, a distribuição foi homogênea entre o esporte participação (11 UR), formação (11 UR), educacional (10 UR) e rendimento (10 UR).

O PLAMEL assume o esporte em três vertentes — “Formação esportiva”, subdividida em “Vivência Esportiva, Fundamentação Esportiva e Aprendizagem Esportiva”, com o foco na oferta e no acesso às vivências esportivas por meio de suas diferentes formas de manifestações e, assim, aprender os saberes esportivos e produzir uma cultura esportiva para a participação ao longo da vida; “Esporte para toda a vida”, composta por Atividade Física, Esporte de Lazer, Esporte Competitivo e Aprendizagem Esportiva para Jovens, Adultos e Pessoas Idosas, pautado em conceito amplo de conhecimentos esportivos à toda vida dentre os hábitos saudáveis; “Excelência Esportiva”, estruturada por Especialização Esportiva, Aperfeiçoamento esportivo e Alto Rendimento Esportivo, tendo o esporte como prática sistematizada que visa o alcance do alto rendimento⁷⁸.

Dentre as especificidades esportivas, há a preocupação em subsidiar ações que envolvam as suas quatro dimensões, atribuindo os mesmos valores, visto que o número de UR são equivalentes entre esporte participação, formação, educacional e rendimento e a vasta abordagem dessas temáticas nos temas norteadores (7 TN).

Essas inferências apontam que o PLAMEL busca garantir o acesso ao esporte por meio de diversas instâncias, de forma a contribuir com a formação cidadã, integração e inclusão social, especialmente no TN2 (Esporte para toda a vida), e destacam a importância que o esporte assume frente à sociedade pelo fato de proporcionar a diversão, sem com isso impossibilitar a inserção de interessados no esporte de rendimento, o que está em conformidade com a caracterização do esporte como um direito social no documento, referendando o artigo 217 da Constituição Federal brasileira.

Com base no Grupo de Trabalho do Sistema Nacional do Esporte, assume o esporte como um bem cultural, um conglomerado de práticas corporais, sendo elas atividades físicas e esportivas que, pelo envolvimento ou não, pela organização ou não, exerce um grau de desenvolvimento, tendo influência em aspectos da saúde, cultura, economia e resultados esportivos⁷⁹.

Tal quadro é positivo e importante para as políticas públicas, mas não suficiente para a materialização do esporte enquanto direito social e para a diminuição das discrepâncias existentes entre o esporte de participação e educacional em detrimento do rendimento. É necessário que, na liberação de recursos financeiros para materialização do plano, esse cuidado também seja observado. Isto porque, em âmbito nacional, é fartamente reconhecido que o esporte educacional deve ser fomentado prioritariamente pelo Estado⁸⁰. Mas o que se evidencia na distribuição de recursos federais é que a dimensão do rendimento obteve maior investimento do Ministério do Esporte e dos providos pela Lei Agnelo-Piva entre 2003 e 2008⁸¹ e do Ministério

⁷⁶ CAMPO GRANDE. *Lei nº 6.552, de 18 de janeiro de 2021*. Aprova o Plano Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande, para o octênio de 2021 a 2028. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyjib2RpZ29kaWEiOiI3NDcxIn0%3D.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁷⁷ MELO, V. A.; ALVES JÚNIOR, E. D. *Introdução ao lazer*. Barueri: Manole, 2003.

⁷⁸ CAMPO GRANDE. Prefeitura Municipal de Campo Grande. Conselho Municipal de Esporte e Lazer. *Plano Municipal de Esporte e Lazer – 2021-2028*. 2021. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/funesp/wp-content/uploads/sites/11/2021/01/PLANO-MUNICIPAL-DE-ESPORTE-E-LAZER-DE-CAMPO-GRANDE-compactado.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

⁷⁹ GRUPO DE TRABALHO PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES E BASES DO SISTEMA NACIONAL DO ESPORTE. *Documento preliminar sobre a proposta do SNE*. Ministério do Esporte. 2015. Mimeografado.

⁸⁰ BRASIL. *Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998*. Institui normas gerais sobre o esporte e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁸¹ BUENO, L. *Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento*. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

do Esporte entre 2012-2017 – à exceção do período de 2002-2011, em que o esporte educacional e o esporte participação foram privilegiados por repasses de recursos discricionários⁸².

Em relação à promoção da saúde, apesar de constar na Política Nacional do Esporte que “os programas de esporte devem servir como ferramenta [...]” para este propósito⁸³ e oferecer práticas esportivas “com a finalidade de contribuir [...] na promoção da saúde”, e se fazer presente entre as competências da Fundação Municipal de Esportes⁸⁴, esta não está contemplada entre os objetivos, estratégias, metas e ações delineadas para o PLAMEL. Tal fato incide em uma debilidade na política, haja vista que a incorporação de ações voltadas à promoção da saúde por outros setores é recomendada pela Declaração de Helsinki⁸⁵, além de ser evidente que setores fora da saúde (escolas, planejamento urbano, transporte, esportes e recreação, setor ambiental) são essenciais para experiências com atividades físicas⁸⁶.

Embora a intersetorialidade esteja contemplada no TN 11, caracterizando, portanto, uma política pautada no diálogo com outras pastas administrativas (Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência Social), não há no documento ênfase à promoção da saúde, mas o uso da intersetorialidade com objetivos de evitar sobreposição no desenvolvimento de atividades em comum na mesma região por secretarias diferentes, ou seja, evitar que mais de uma secretaria ofereça a mesma atividade física de lazer para um público em comum.

Esses resultados são diferentes dos evidenciados em outros municípios brasileiros em que as conexões entre esporte, lazer e promoção da saúde são elencadas de forma explícita nas metas e ações propostas em planos. No Plano Municipal de Esporte da Prefeitura de São Paulo, a promoção da saúde encontra-se inserida tanto na descrição dos Programas e Projetos que o município desenvolve como também na exposição dos Equipamentos Esportivos, especificamente os Centros Esportivos, os quais proporcionam atividades “para a saúde, bem-estar, lazer e recreação”, além de apontar uma temática voltada ao esporte e saúde⁸⁷. Em Antônio João, ela é tratada em todo o documento, integrada às metas e ações estratégicas de forma direta e com o estabelecimento de políticas intersetoriais com a Secretaria de Saúde e demais órgãos administrativos do município⁸⁸.

A ausência da promoção da saúde nos objetivos e metas é um elemento limitante do plano em análise, uma vez que os objetivos consistem na especificação daquilo que se pretende alcançar em função das atividades implementadas e as metas, as etapas necessárias para obtenção dos resultados esperados. O alcance de uma meta leva à concretização de um resultado; o cumprimento de todas, à consolidação dos objetivos⁸⁹.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2493>. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁸² CARNEIRO, F. H. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. Era uma vez um ministério do esporte...: seu financiamento e gasto nos governos Lula, Dilma e Temer. *Motrivivência*, v. 31, n. 60, p. 1-22, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2019e65541>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2019e65541>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁸³ BRASIL. Ministério do Esporte. *Política Nacional do Esporte*. Brasília: Ministério do Esporte, 2005. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁸⁴ CAMPO GRANDE. *Lei nº 5.793, de 03 de janeiro de 2017*. Dispõe sobre a organização administrativa, do poder executivo do município de Campo Grande, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/pgm/downloads/lei-municipal-n-5-793-de-03-de-janeiro-de-2017/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

⁸⁵ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health in all policies: Helsinki statement. Framework for country action*. 2013. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241506908>. Acesso em: 09 jul. 2021.

⁸⁶ REIS, R. R. *et al.* Scaling up physical activity interventions worldwide: stepping up to larger and smarter approaches to get people moving. *The Lancet*, v. 388, n. 10051, p. 1337-1348, 2016. DOI: [https://dx.doi.org/10.1016%2FS0140-6736\(16\)30728-0](https://dx.doi.org/10.1016%2FS0140-6736(16)30728-0). Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(16\)30728-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)30728-0/fulltext). Acesso em: 09 jul. 2021.

⁸⁷ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal de Esportes e Lazer. *Plano Municipal de Esportes e Lazer – 2018-2025*. 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/esportes/Plano/PMELSP%2019%2006.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2021.

⁸⁸ MATO GROSSO DO SUL. Prefeitura Municipal de Antônio João. Secretaria Municipal de Comunicação, Juventude, Esporte e Lazer. *Plano Municipal do Esporte e Lazer – 2021-2030*. 2020. Disponível em: https://www.antoniojoao.ms.gov.br/uploads/asset/file/1134/Plano_do_Esporte_Versa_o_Final_-_Aprovado_1_.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.

⁸⁹ GOMES NETO, O. C. *Diretrizes para elaboração de propostas de projetos*. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

Ainda, é por intermédio da relação entre objetivos, intenção, desempenho e alcance dos objetivos que é possível avaliar um programa⁹⁰, sendo a eficiência medida a partir de informações sobre o alcance de um dado objetivo com o menor recurso possível e a eficácia, com base na análise da meta planejada e meta alcançada⁹¹. Portanto, a ausência de objetivos e metas relacionadas a essa temática indica digressões, pois não se pode atingir, tampouco avaliar aquilo que não se propôs a fazer.

A ausência de objetivos, estratégias, metas e ações é contraditória em relação às justificativas do tópico 1 (Cenário: O município de Campo Grande/MS), visto que a fundamentação teórica apresentada está pautada na tríade atividade física, prevenção de doenças crônicas não transmissíveis e promoção da saúde, conforme parágrafos abaixo extraídos do documento⁹².

Isto, porque a disponibilização de equipamentos esportivos de lazer é de grande relevância para a ocupação do tempo de lazer com atividades físicas, vez que, conforme evidências científicas, a proximidade desses espaços com moradia corrobora positivamente com a *adoção de um estilo de vida fisicamente ativo* [...]. Ademais, dispõe de **associação com níveis moderados e vigorosos entre os adultos** (grifo nosso).

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), as **doenças crônicas não transmissíveis** (DCNT) representam um dos maiores problemas de saúde pública em todo o mundo. No Brasil, estimativas da OMS apontam que as DCNT foram responsáveis, em 2016, por 74% do total de mortes no país, com destaque para **doenças cardiovasculares (28%), neoplasias (18%), doenças respiratórias (6%) e diabetes (5%)** (grifo nosso).

Sabe-se que há um conjunto de fatores de risco que responde pela maioria das **mortes por DCNT** e por fração substancial da carga de doenças devida a essas enfermidades. Entre esses **fatores de risco**, destacam-se o tabagismo, o consumo alimentar inadequado, o consumo excessivo de bebidas alcoólicas e a **inatividade física** (grifo nosso).

De forma sumarizada, para fins comparativos, os dados apresentados no Quadro 4 fazem uma comparação dos **indicadores de prática de atividade física e comportamento sedentário na população** [...] num interstício de 10 anos (2009-2019). Com isso, é possível compreender o **comportamento desses fatores de risco para DCNT** em uma tendência temporal na última década (grifo nosso).

Dados complementares do VIGITEL [...] apontam que 45,5% dos campo-grandenses adultos ou idosos não realizam **atividades físicas em quantidade suficiente para promover adaptações orgânicas e, assim, obter os benefícios à saúde, advindos do estilo de vida ativo fisicamente** (grifo nosso).

Este texto não tem o propósito de debater os aspectos clínicos das doenças no campo da medicina. Mas sim, **destacar a atividade física e o comportamento sedentário como indicadores** que não podem ser negligenciados nos processos de **prevenção, tratamento e controle das DCNT**, assim como nas intervenções voltadas à promoção da saúde da população (grifo nosso).

Sendo assim, o panorama composto por **indicadores de prática de atividades físicas e comportamento sedentário da população** [...], apresenta demandas quantitativas e qualitativas voltadas à **promoção de um estilo de vida ativo fisicamente**. Tais demandas, ao serem atendidas, promoverão melhoras substanciais na qualidade de vida e na saúde da população que reside no município (grifo nosso).

Além de contraditório, visto não existir no documento objetivos e metas relacionadas à promoção da saúde, a concepção de promoção da saúde que fundamenta o documento alinha-se à abordagem comportamental, pois as justificativas são centradas em princípios biológicos e estatísticos de relação causal entre

⁹⁰ BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. (org.). *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS, 2009. v. 1. p. 575-592.

⁹¹ ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013. Disponível em: <https://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64>. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁹² CAMPO GRANDE. *Lei nº 6.552, de 18 de janeiro de 2021*. Aprova o Plano Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande, para o octênio de 2021 a 2028. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eYjB2RpZ29kaWEiOiI3NDcxIn0%3D.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

inatividade física e sedentarismo com as Doenças Crônicas Não Transmissíveis, e, a atividade física, por sua vez, como mecanismo preventivo⁹³.

Portanto, o comportamento da população deveria ser modificado, de inativo fisicamente para fisicamente ativo no lazer, de modo a usufruir dos benefícios fisiológicos, condição a qual a política proposta, na visão dos responsáveis por sua elaboração, poderia corroborar.

Como ressalta Czeresnia⁹⁴:

[...] ações preventivas são definidas como intervenções direcionadas a evitar o surgimento de doenças específicas, reduzindo sua incidência e prevalência nas populações. O discurso da prevenção é baseado em conhecimentos epidemiológicos modernos. Tem como objetivo controlar a transmissão de doenças infecciosas e reduzir o risco de doenças degenerativas ou outras enfermidades específicas. Os projetos de prevenção e educação em saúde são estruturados pela circulação do conhecimento científico e recomendações normativas para a mudança de hábitos (tradução nossa).

É evidente que as atividades físicas no lazer dispõem de condições para promover uma série de benefícios à saúde, porém, esses benefícios devem ser compreendidos em sentido ampliado, já que interferem, de forma positiva, não apenas em níveis biofisiológicos, mas também psicológicos, sociais e ambientais^{95, 96} e no combate às desigualdades⁹⁷.

Considerando que o conceito de esporte e lazer foram fundamentados a partir da ótica da justiça social em que ambos figuraram como direitos dos cidadãos, inclusive sinalizando o processo duplamente educativo que pode ocorrer por meio do lazer, seria apropriado que o PLAMEL se pautasse em perspectiva ampliada sobre a relação entre atividade física no lazer e promoção da saúde, pois disporia de maior coerência técnica e política e ultrapassaria a relação limitada com os efeitos funcionalistas biofisiológicos.

A partir da perspectiva ampliada, é possível compreender que atividades físicas em políticas de esporte e lazer dispõem de íntima relação com a promoção da saúde atrelada ao desenvolvimento humano em sua sociabilidade (construção, ampliação, consolidação de laços de amizade), ludicidade (alegria, prazer e felicidade que as experiências promovem, sejam elas individuais ou coletivas) e desenvolvimento pessoal (trocas de experiências e saberes da vida, como também nos aspectos biofisiológicos).

Isto porque as atividades físicas não podem ser limitadas a uma ação motora no tempo disponível⁹⁸, uma vez que, conforme defende Pigginn⁹⁹, consistem em experiências humanas em que aspectos fisiológicos, psicológicos, emocionais, afetivos, sociais, políticos e culturais se manifestam e, para além da prevenção de doenças e proteção fisiológica, corroboram o desenvolvimento humano.

⁹³ CZERESNIA, D.; ALBUQUERQUE, M. F. M. Modelos de inferência causal: análise crítica da utilização da estatística na epidemiologia. *Revista de Saúde Pública*, v. 29, n. 5, p. 415-423, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101995000500012>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/KxpD3smr9qWX4RYHZSNWT7x/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁹⁴ CZERESNIA, D. The concept of health and the difference between prevention and promotion. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 15, n. 4, p. 701-709, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1999000400004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/yzwJKvBC4HZMPnKycN7VN8m/?lang=en>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁹⁵ CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. (org.). *Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

⁹⁶ FERREIRA, J. S.; UVINHA, R. R. Lazer e promoção da saúde: conexões com um estilo de vida saudável. In: SILVA, J. V. P.; SILVA, D. S. (org.). *Lazer, vida de qualidade e direitos sociais*. Curitiba: InterSaber, 2020.

⁹⁷ CROCHEMORE-SILVA, I.; KNUTH, A. G.; MIELKE, G. I.; LOCH, M. R. Promoção de atividade física e as políticas públicas no combate às desigualdades: reflexões a partir da Lei dos Cuidados Inversos e Hipótese da Equidade Inversa. *Caderno de Saúde Pública*, v. 36, n. 6, p. 1-10, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00155119>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/8wfs4JsfmXNfwpKQCSN3jxd/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

⁹⁸ SALLES-COSTA R. *et al.* Gênero e prática de atividade física de lazer. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, n. 2, p. 325-333, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2003000800014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/GKJqmfSpNC3kxb9PbyL3Gqf/?lang=pt>. Acesso em: 09 jul. 2021.

⁹⁹ PIGGIN, J. What is physical activity? A holistic definition for teachers, researchers and policy makers. *Frontiers in Sports and Active Living*, v. 2, n. 72, p. 1-7, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3389/fspor.2020.00072>. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fspor.2020.00072/full>. Acesso em: 06 jul. 2021.

Nesse sentido, a adoção de uma concepção holística de atividades físicas de lazer, que reconheça não apenas os benefícios biofisiológicos do gasto energético oriundo da ação motora no tempo disponível¹⁰⁰, como as defendidas por Silva¹⁰¹ e Silva¹⁰², demonstra dispor de maior alinhamento às políticas públicas voltadas à promoção da saúde por meio das atividades físicas ao longo da vida, visto que:

[...] consistem em ações humanas frente ao tempo disponível com experiências diversas que envolvem o movimento, independente da intensidade e duração da mesma, ou seja, não se limitam aos esportes ou as atividades físicas de elevado gasto energético (moderadas ou vigorosas), podendo, inclusive, jogos, brincadeiras, danças, conscientização corporal, dentre outras, serem contempladas. Podem ser realizadas de forma não sistematizada, com frequência eventual (eventos, amistosos, competições) ou sistematizada, com frequência contínua e planejada (projetos, programas, academias, clubes, dentre outros).

Tal compreensão encontra sustentação em estudos científicos que, a partir de análises da percepção subjetiva do sujeito, têm evidenciado resultados positivos a respeito da autoestima e da qualidade de vida¹⁰³, da satisfação com a vida e com o lazer, satisfação com as relações sociais, com a aparência e autoavaliação de saúde¹⁰⁴, diálogo e o convívio social¹⁰⁵.

4 Considerações finais

Conclui-se que o PLAMEL se constitui em importante instrução de gestão de política de Estado, voltada à democratização do acesso ao esporte e lazer como direitos sociais dos municípios. Sua estrutura se encontra bem organizada com temas norteadores relacionados a programas permanentes, eventos pontuais, infraestrutura, financiamento, formação permanente dos profissionais atuantes, governança e controle social, acompanhamento e avaliação, intersectorialidade com outras unidades administrativas e produção de conhecimento científico. Quanto à sua abrangência, dispõe de caráter sobretudo generalista, destinado à população em geral, mas também com atenção às populações específicas, uma vez que envolve como público-alvo crianças, adolescentes, adultos, idosos; pessoas com e sem deficiência; homens e mulheres.

Dentre as temáticas, o lazer tem maior presença, predominando os interesses físicos-esportivos, mas com pouca diferença, o que permite concluir que há visão ampliada sobre a importância da inserção da população aos diferentes conteúdos culturais; o mesmo ocorrendo com o esporte, uma vez que as dimensões se fazem presentes e distribuídas de modo homogêneo.

¹⁰⁰ SALLES-COSTA R. *et al.* Gênero e prática de atividade física de lazer. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, n. 2, p. 325–333, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2003000800014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/GKJqmfSpNC3kxb9PbyL3Gqf/?lang=pt>. Acesso em: 09 jul. 2021.

¹⁰¹ SILVA, J. V. P. Atividades físicas de lazer sistematizadas assíncronas em período de pandemia COVID-19. *Retos*, v. 46, p. 552–565, 2022. DOI: <https://doi.org/10.47197/retos.v46.93193>. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/retos/article/view/93193>. Acesso em: 09 jul. 2021.

¹⁰² SILVA, J. V. P. Programas nacionais de atividade física em universidades federais brasileiras. *Movimento*, v. 28, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.122918>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/122918>. Acesso em: 09 jul. 2021.

¹⁰³ GONZÁLEZ, A.; FROMENT, F. Benefícios de la actividad física sobre la autoestima y localidad de vida de personas mayores. *Retos*, v. 33, p. 3–9, 2018. DOI: <https://doi.org/10.47197/retos.v0i33.50969>. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/retos/article/view/50969>. Acesso em: 06 jul. 2021.

¹⁰⁴ MUTZ, M.; REIMERS, A.; DEMETRIOU, Y. Leisure time sports activities and life satisfaction: deeper insights based on a representative survey from Germany. *Applied Research Quality Life*, v. 16, p. 2155–2171, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11482-020-09866-7>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11482-020-09866-7>. Acesso em: 06 jul. 2021.

¹⁰⁵ FERNANDES, A. P. *et al.* Programa Academias da Saúde e a promoção da atividade física na cidade: a experiência de Belo Horizonte, MG, Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 22, n. 12, p. 3903–3914, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.25282017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/s3Qg4XDt5hx89M6FfMZhVsL/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

Entretanto, em relação à promoção da saúde, há digressões, haja vista que esta não conta com nenhum objetivo ou meta relacionada, o que indica a necessidade, em relação à reformulação do plano em 2024, de que essa questão seja debatida pelos conselheiros da Comissão Municipal de Esporte e as lacunas, atenuadas.

Ademais, a concepção de atividade física e promoção de saúde, presente na política, dispõe de caráter conservador, fundamentada na epidemiologia, com defesa da atividade física tão-somente a partir dos efeitos biofisiológicos que podem decorrer do organismo em relação à realização em frequência e intensidade normatizada como ideal, desconsiderando outras possibilidades de promoção da saúde que delas podem decorrer. Tal compreensão padece de debate e ajustes, de modo a convergir e dispor de coerência com a perspectiva defendida para o esporte e lazer a partir da justiça social.

Referências

- ANJOS, V. A. A. *et al.* Políticas públicas de promoção da saúde e orientação profissional em AAL em Campo Grande/MS, Brasil. *Retos*, v. 41, p. 112-122, 2021. DOI: <https://doi.org/10.47197/retos.v0i41.83012>. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/retos/article/view/83012>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- ANJOS, V. A. A.; SILVA, J. V. P. The impacts of outdoor gyms on leisure physical activity in Campo Grande/MS. *Holos*, v. 6, n. 36, p. 1-14, 2020. DOI: <https://doi.org/10.15628/holos.2020.10180>. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/10180/pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013. Disponível em: <https://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- ARRUDA, C. A. M.; BOSI, M. L. M. Satisfação de usuários da atenção primária à saúde: um estudo qualitativo no Nordeste do Brasil. *Interface*, v. 21, n. 61, p. 321-332, 2017. DOI: doi.org/10.1590/1807-57622015.0479. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/9HzYNz7Hbnw7v7WwdF8hWNx/?lang=pt>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTELLA, C. Abordagens contemporâneas do conceito de saúde. In: FONSECA, A. F.; CORBO, A. D. A. (org.). *O território e o processo saúde-doença*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- BEZERRA, I. M. P.; SORPRESO, I. C. E. Conceitos de saúde e movimentos de promoção da saúde em busca da reorientação de práticas. *Journal of Human Growth and Development*, v. 26, n. 1, p. 11-16, 2016. DOI: [dx.doi.org/10.7322/jhgd.113709](https://doi.org/10.7322/jhgd.113709). Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/jhgd/article/view/113709/112279>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. (org.). *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS, 2009. v. 1. p. 575-592.
- BRASIL. *Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998*. Institui normas gerais sobre o esporte e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016*. Regula pesquisas na área de Ciências Humanas e Sociais. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017*. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-05/10_portaria_de_consolidacao_n_2_2017_contratualizacao_cosems.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 1.401, de 15 de junho de 2011*. Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o incentivo para construção de Pólos da Academia da Saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1401_15_06_2011.html. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 1.402, de 15 de junho de 2011*. Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica e da Política Nacional de Promoção da Saúde, os incentivos para custeio das ações de promoção da saúde do Programa Academia da Saúde. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1402_15_06_2011.html. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014*. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 687/GM/MS, de 30 de março de 2006*. Aprova a Política de Promoção da Saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0687_30_03_2006.html. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Caderno temático práticas corporais, atividade física e lazer*. versão preliminar. Brasília: Ministério da Saúde, 2015. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/caderno_praticas_corporais_atividade-fisica_lazer.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS): revisão da Portaria MS/GM nº 687, de 30 de março de 2006*. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

BRASIL. Ministério do Esporte. *Política Nacional do Esporte*. Brasília: Ministério do Esporte, 2005. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BUENO, L. *Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento*. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2493>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CAMARGO, L. O. L. *O que é lazer*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CAMPO GRANDE. *Decreto nº 13.873, de 22 de maio de 2019*. Regulamenta a Lei Complementar n. 327, de 23 de julho de 2018, que dispõe sobre a criação do Sistema Campo-Grandense de Esporte e Lazer e dá outras providências. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI0NjU2In0%3D.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

CAMPO GRANDE. *Decreto nº 14.832, de 11 de agosto de 2021*. Regulamenta a Lei nº 6.511, de 15 de outubro de 2020, que criou o Fundo Municipal de Esporte e Lazer (FAE), e dá outras providências. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NzM1In0%3D.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

CAMPO GRANDE. *Decreto nº 14.833, de 11 de agosto de 2021*. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Fundo Municipal de Esporte e Lazer. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NzM1In0%3D.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

CAMPO GRANDE. *Lei Complementar nº 327, de 23 de julho de 2018*. Dispõe sobre a criação do Sistema Campo-grandense de Esporte e Lazer e dá outras providências. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/funesp/downloads/lei-do-sicel-lei-complementar-327-de-23-de-julho-de-2018/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CAMPO GRANDE. *Lei nº 5.793, de 03 de janeiro de 2017*. Dispõe sobre a organização administrativa, do poder executivo do município de Campo Grande, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/pgm/downloads/lei-municipal-n-5-793-de-03-de-janeiro-de-2017/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

CAMPO GRANDE. *Lei nº 6.511, de 15 de outubro de 2020*. Cria o Fundo Municipal de Esporte e Lazer, como mecanismo de fomento do Sistema Campo-grandense de Esporte e Lazer. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI2NzcwIn0%3D.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

CAMPO GRANDE. *Lei nº 6.552, de 18 de janeiro de 2021*. Aprova o Plano Municipal de Esporte e Lazer de Campo Grande, para o octênio de 2021 a 2028. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NDcxIn0%3D.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

CAMPO GRANDE. Prefeitura Municipal de Campo Grande. Conselho Municipal de Esporte e Lazer. *Plano Municipal de Esporte e Lazer – 2021-2028*. 2021. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/funesp/wp-content/uploads/sites/11/2021/01/PLANO-MUNICIPAL-DE-ESPORTE-E-LAZER-DE-CAMPO-GRANDE-compactado.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

CARAM, C. S. *et al.* Redução da desigualdade de acesso às ações de promoção da saúde na atenção primária brasileira: Programa Academia da Saúde. *Demetra*, v. 16, 2021. DOI: doi.org/10.12957/demetra.2021.48519. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/48519/37228>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CARNEIRO, F. H. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. Era uma vez um ministério do esporte...: seu financiamento e gasto nos governos Lula, Dilma e Temer. *Motrivivência*, v. 31, n. 60, p. 1-22, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2019e65541>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2019e65541>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CARVALHO, F. F. B. Práticas corporais e atividades físicas na atenção básica do Sistema Único de Saúde: ir além da prevenção das doenças crônicas não transmissíveis é necessário. *Movimento*, v. 22, n. 2, p. 647-658, 2016. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.58174>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/58174>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CASPERSEN, C. J.; POWELL, K. E.; CHRISTENSON, G. M. Physical activity, exercise, and physical fitness: definitions and distinctions for health-related research. *Public Health Reports*, v. 100, n. 2, p. 126-131, 1985. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1424733/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CROCHEMORE-SILVA, I.; KNUTH, A. G.; MIELKE, G. I.; LOCH, M. R. Promoção de atividade física e as políticas públicas no combate às desigualdades: reflexões a partir da Lei dos Cuidados Inversos e Hipótese da Equidade Inversa. *Caderno de Saúde Pública*, v. 36, n. 6, p. 1-10, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00155119>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/8wfS4jsfmXNfwpKQCSN3jxd/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CZERESNIA, D. The concept of health and the difference between prevention and promotion. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 15, n. 4, p. 701-709, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1999000400004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/yzwJKvBC4HZMPnKycN7VN8m/?lang=en>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CZERESNIA, D.; ALBUQUERQUE, M. F. M. Modelos de inferência causal: análise crítica da utilização da estatística na epidemiologia. *Revista de Saúde Pública*, v. 29, n. 5, p. 415-423, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101995000500012>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/KxpD3smr9qWX4RYHZSNWT7x/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. (org.). *Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

DINIZ, R. S.; SILVA, L. P. O ICMS esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em Minas Gerais. *Movimento*, v. 22, n. 4, p. 1223-1236, 2016. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.64264>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/64264>. Acesso em: 06 jul. 2021.

DUMAZEDIER, J. *Valores e conteúdos culturais do lazer*. São Paulo: SESC, 1980.

FERNANDES, A. P. et al. Programa Academias da Saúde e a promoção da atividade física na cidade: a experiência de Belo Horizonte, MG, Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 22, n. 12, p. 3903-3914, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.25282017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/s3Qg4XDt5hx89M6FfMZhVsL/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

FERREIRA, J. S.; UVINHA, R. R. Lazer e promoção da saúde: conexões com um estilo de vida saudável. In: SILVA, J. V. P.; SILVA, D. S. (org.). *Lazer, vida de qualidade e direitos sociais*. Curitiba: InterSaberes, 2020.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 2, p. 212-259, 2000.

GEHL, J. *Cidades para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES NETO, O. C. *Diretrizes para elaboração de propostas de projetos*. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

GONZÁLEZ, A.; FROMENT, F. Benefícios de la actividad física sobre la autoestima y localidad de vida de personas mayores. *Retos*, v. 33, p. 3-9, 2018. DOI: <https://doi.org/10.47197/retos.v0i33.50969>. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/retos/article/view/50969>. Acesso em: 06 jul. 2021.

GRANZIERA, M. L. M.; JEREZ, D. M. Implementação de políticas públicas: desafios para integração dos planos diretores, de saneamento básico e de bacia hidrográfica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 3, p. 230-248, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v9i3.6181>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6181>. Acesso em: 06 jul. 2021.

GRUPO DE TRABALHO PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES E BASES DO SISTEMA NACIONAL DO ESPORTE. *Documento preliminar sobre a proposta do SNE*. Ministério do Esporte. 2015. Mimeografado.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. Apresentação. In: ISAYAMA, H.; LINHALES, M. A. (org.). *Sobre lazer e política maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

JAMBERSI, K. S.; OLIVEIRA, A. G. Orçamento para os direitos das crianças e adolescentes em Curitiba: plano e execução. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, p. 223-243, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i1.6542>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6542>. Acesso em: 06 jul. 2021.

MACHLINE, C. O processo decisório na gestão de tecnologia. *Revista de Administração de Empresas*, v. 17, n. 6, p. 141-158, 1977. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901977000600009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/CbP7fhXhp6cC4Xb9L8kFHYS/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.

- MARCELLINO, N. C. *Estudos do lazer: uma introdução*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- MARCELLINO, N. C. Políticas de lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte. In: MARCELLINO, N. C. *Lazer e esporte: políticas públicas*. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- MATO GROSSO DO SUL. Prefeitura Municipal de Antônio João. Secretaria Municipal de Comunicação, Juventude, Esporte e Lazer. *Plano Municipal do Esporte e Lazer – 2021-2030*. 2020. Disponível em: https://www.antoniojoao.ms.gov.br/uploads/asset/file/1134/Plano_do_Esporte_Versa_o_Final_-_Aprovado__1_.pdf. Acesso em: 09 jul. 2021.
- MELO, V. A.; ALVES JÚNIOR, E. D. *Introdução ao lazer*. Barueri: Manole, 2003.
- MORETTI, A. C.; ALMEIDA, V.; WESTPHAL, M. F.; BÓGUS, C. M. Práticas corporais/atividade física e políticas públicas de promoção da saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 18, n. 2, p. 346-354, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902009000200017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/tSBNXRVnhFbZVbmf8Z7Qx8b/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- MUTZ, M.; REIMERS, A.; DEMETRIOU, Y. Leisure time sports activities and life satisfaction: deeper insights based on a representative survey from Germany. *Applied Research Quality Life*, v. 16, p. 2155-2171, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11482-020-09866-7>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11482-020-09866-7>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- NARDI, E. L. Gestão democrática do ensino público na educação básica: dimensões comuns e arranjos institucionais sinalizados em bases normativas de sistemas municipais de ensino. *Educar em Revista*, v. 34, n. 68, p. 123-136, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57218>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/PPqwkz4YJGNL6587q8y39y/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação e Sociedade*, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- OLIVEIRA, L. N. *et al.* Participação em programas públicos para prática de atividade física e comportamentos de saúde. *Revista Brasileira de Atividade Física e Saúde*, v. 26, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12820/rbafs.26e0204>. Disponível em: <https://rbafs.emnuvens.com.br/RBAFS/article/view/14544>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- OLIZ; M. C.; DUMITH, S. C.; KNUTH, A. G. Utilização de serviços de educação física por adultos e idosos no extremo sul do Brasil: estudo de base populacional. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 25, n. 2, p. 541-552, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.14692018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/BZXFHTXjBw83PVD6Wm9P9xG/?lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- PAGANI, M. M. *et al.* Viva o esporte: uma análise da política pública de esportes de um município do interior do estado do Rio de Janeiro. *Revista Grifos*, v. 29, n. 48, p. 91-106, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v29i48.5048>. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5048>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- PALMITO, F. S.; SOUZA, N. B. S.; SILVA, T. D. Política pública de esporte e lazer: um estudo sobre o município de Ibicaraí/BA. *Coleção Pesquisa em Educação Física*, v. 18, n. 4, p. 89-98, 2019. Disponível em: <https://www.fontouraeditora.com.br/periodico/home/viewArticle/1443>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- PALUDO, A. V. *Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF*. 7. ed. São Paulo: Método, 2017.
- PAULA, É. F. *Políticas públicas de esporte e lazer em Ponta Grossa/PR: representações sociais dos agentes públicos municipais vinculados à Fundação Municipal de Esportes*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais

Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2018. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/2460>. Acesso em: 06 jul. 2021.

PERES, U. D.; COSTA, A. G. financiamento e interfaces sociais na política municipal de Espora na Cidade de São Paulo. In: PEREIRA, D. (org.). *Mudança social e participação política 4: estudos e ações transdisciplinares em três dimensões*. São Paulo: Annablume, 2019. p. 171-183.

PIGGIN, J. What is physical activity? a holistic definition for teachers, researchers and policy makers. *Frontiers in Sports and Active Living*, v. 2, n. 72, p. 1-7, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3389/fspor.2020.00072>. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fspor.2020.00072/full>. Acesso em: 06 jul. 2021.

REIS, R. R. *et al.* Scaling up physical activity interventions worldwide: stepping up to larger and smarter approaches to get people moving. *The Lancet*, v. 388, n. 10051, p. 1337-1348, 2016. DOI: [https://dx.doi.org/10.1016%2FS0140-6736\(16\)30728-0](https://dx.doi.org/10.1016%2FS0140-6736(16)30728-0). Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(16\)30728-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)30728-0/fulltext). Acesso em: 09 jul. 2021.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SÁ, G. B. A. R. *et al.* O Programa Academia da Saúde como estratégia de promoção de saúde e modos de vida saudáveis: cenário nacional de implementação. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 21, n. 6, p. 1849-1859, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015216.09562016>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/GKJqmfSpNC3kxb9PbyL3Gqf/?lang=pt>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SALLES-COSTA R. *et al.* Gênero e prática de atividade física de lazer. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, n. 2, p. 325–333, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2003000800014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/GKJqmfSpNC3kxb9PbyL3Gqf/?lang=pt>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SANTOS JÚNIOR, J. S. *et al.* As políticas públicas de esporte e lazer no município de Brumado/BA: uma análise sobre representações político-partidárias distintas. *Coleção Pesquisa em Educação Física*, v. 19, n. 3, p. 33-42, 2020. Disponível em: <https://www.fontouraeditora.com.br/periodico/home/viewArticle/1475>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SANTOS, M. A. G. N.; PEREIRA, M. Gestão municipal de esporte e participação popular. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 9, p. 87830-87847, 2021. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv7n9-103>. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/35639>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal de Esportes e Lazer. *Plano Municipal de Esportes e Lazer – 2018-2025*. 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/esportes/Plano/PMELSP%2019%2006.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SAUSEN, J. F. C. L. *et al.* Controle social na saúde complementar em um município brasileiro do noroeste gaúcho: entre a gestão social e a gestão estratégica. *Interações*, v. 22, n. 2, p. 421-437, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v22i2.2671>. Disponível em: <https://interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/2671>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: Cengage, 2020.

SILVA, J. V. P. Atividades físicas de lazer sistematizadas assíncronas em período de pandemia COVID-19. *Retos*, v. 46, p. 552-565, 2022. DOI: <https://doi.org/10.47197/retos.v46.93193>. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/retos/article/view/93193>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SILVA, J. V. P. Programas nacionais de atividade física em universidades federais brasileiras. *Movimento*, v. 28, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.122918>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/122918>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SILVA, J. V. P.; SILVA, D. S.; SAMPAIO, T. M. V. Parques esportivos como espaço ou lugar de inclusão ou exclusão de pessoas com deficiência física e visual. *Licere*, v. 21, n. 1, p. 108-134, 2018.

SILVA, J. V. P.; SILVA, D. S.; SAMPAIO, T. M. V. Políticas públicas de esporte em parques e a inclusão de pessoas com deficiência. *Licere*, v. 21, n. 4, p. 339-358, 2018. DOI: <https://doi.org/10.35699/1981-3171.2018.1944>. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/licere/article/view/1944>. Acesso em: 09 jul. 2021.

SILVA, M. C. *et al.* Participação atual e passada em academias de ginástica entre adultos: prevalência e fatores associados. *Revista Brasileira de Atividade Física*, v. 13, n. 1, p. 28-36, 2008.

SILVA, M. S.; ISAYAMA, H. F. Lazer e educação no Programa Escola Integrada. *Educação em Revista*, v. 33, n. 1, 2017.

SILVA, T. D.; ÁVILA, M. A. Análise da estrutura administrativa e financeira destinada ao lazer no município de Jequié-BA. *Coleção Pesquisa em Educação Física*, v. 13, n. 1, p. 31-40, 2014.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 209-214, 2005.

WELTER, D. L.; NEVES, E. B.; SAAVEDRA, F. J. F. Profile of practitioners of supervised physical exercise in the southern region of Brazil. *Bioscience Journal*, v. 33, n. 1, p. 209-218, 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health in all policies*: Helsinki statement. Framework for country action. 2013. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241506908>. Acesso em: 09 jul. 2021.

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária Brasileira) is displayed in a white, stylized font against a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' being particularly prominent.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white building with a large, abstract sculpture in the foreground. The sculpture is a seated female figure, possibly representing a muse or a personification of knowledge, holding a scroll. The building has a distinctive architectural style with large, curved concrete elements and a glass facade. The sky is blue with scattered white clouds. The overall scene is bright and clear.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Desigualdades en el acceso
a la salud en Río Negro como
“normalidad” pre pandémica**

**Inequalities in access to
healthcare in Rio Negro as pre-
pandemic “normality”**

Soledad A Pérez

Mónica Serena Perner

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Desigualdades en el acceso a la salud en Río Negro como “normalidad” pre pandémica*

Inequalities in access to healthcare in Rio Negro as pre-pandemic “normality”

Soledad A Pérez**

Mónica Serena Perner***

Resumen

Objetivo: Analizar las desigualdades en el acceso a la salud en la provincia de Río Negro, norpatagonia Argentina, desde un enfoque de derechos. **Metodología:** Se emplearon datos de la Encuesta de Evaluación de Desigualdades en el acceso a Derechos en Río Negro del 2019, para describir y analizar desigualdades en el acceso a la salud. **Resultados:** De las 384 personas entrevistadas, el 46% refirió haber tenido algún malestar en el año previo, casi la totalidad consultó a algún servicio de salud. La mayoría de las personas atendidas en el sistema público debió concurrir personalmente a conseguir el turno, aquellas con cobertura de salud (privada o mediante obras sociales) en su mayoría fue telefónico o por internet. Fue mejor evaluado el proceso de obtener el turno entre aquellas personas con cobertura de salud. Las personas que fueron atendidas en menos de una hora contaban mayormente con cobertura de salud, mejor nivel educativo y mayor edad. **Conclusión:** los tiempos de espera para atenderse y la percepción de problemas de salud están socialmente estratificados. Las personas con menor nivel educativo requieren mayor tiempo y mayor espera para poder resolver sus problemas de salud, derivando en dificultades en el acceso al derecho a la salud y una atención diferencial que profundiza otras desigualdades sociales existentes. **Relevancia:** Visibilizar las desigualdades en el acceso a la salud en tanto situaciones de “normalidad” pre-pandémica y productoras de distintas vulnerabilidades que oficiaron de condiciones de posibilidad de las dificultades enfrentadas en la provincia en la gestión de la pandemia.

Palabras claves: derecho a la salud; desigualdades sociales; acceso a los servicios de salud; tiempo de espera.

Abstract

Objective: To analyze healthcare access inequalities in the province of Río Negro, northern Patagonia, Argentina, from a rights-based perspective. **Methodology:** Data from the 2019 Survey for the Evaluation of Inequalities in Access to Rights in Río Negro were used to describe and analyze healthcare access inequalities. **Results:** Out of the 384 individuals interviewed, 46% reported experiencing some discomfort in the previous year, and nearly all of them sought healthcare services. Most of the individuals treated in the

* Recibido em 16/11/2022

Aprovado em 28/06/2023

La presente investigación fue financiada por el proyecto PICT 2019-03164 - Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica “Democracia, Derechos y Desigualdades. Evaluación del alcance de la ciudadanía en la provincia de Río Negro” dirigido por la Dra. Soledad Pérez.

** Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)- Doctora en Ciencia Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Filosofía e Historia de las Ciencias (Universidad Nacional del Comahue), Licenciada en Sociología (UBA).

*** Becaria posdoctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)- Instituto de Salud Colectiva - Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Doctora en Salud Colectiva (UNLa), Especialista en Epidemiología (UNLa), Médica (UBA).

public healthcare system had to personally go to obtain an appointment, while those with healthcare coverage (private or through social security) mostly obtained the appointments by phone or online. The process of obtaining an appointment was better evaluated among individuals with healthcare coverage. Individuals who were treated in less than an hour were mostly covered by healthcare, had a higher educational level, and older age. Conclusion: Waiting times for medical attention and the perception of health problems are socially stratified. Individuals with lower levels of education require more time and longer waiting time to solve their health problems, resulting in difficulties in accessing the right to healthcare and a differential care that deepens existing social inequalities. Relevance: Highlighting healthcare access inequalities as “normal” pre-pandemic situations that produce different vulnerabilities, serving as conditions that contributed to the difficulties faced in the province during pandemic management.

Keywords: right to health; social inequalities; Access to Healthcare Services; Waiting time.

1 Introducción

En el presente artículo nos proponemos describir y analizar desigualdades en el acceso a la salud en la provincia de Río Negro, a partir de la Encuesta de Evaluación de Desigualdades en el acceso a Derechos en Río Negro (RN) realizada en el año 2019 y del análisis de las voces de los equipos del primer nivel de atención de RN recuperadas a partir de la realización de grupos focales. Al hablar del primer nivel de atención, nos referimos a la red de centros de salud del subsector público que se encuentran distribuidos estratégicamente en el territorio y que cuentan con servicios de baja complejidad¹. Si bien el análisis de estos datos puede resultar extemporáneo a más de dos años de iniciada la pandemia de COVID-19, ya que los datos recogidos exponen un cuadro de diversas situaciones del contexto prepandémico, consideramos que su análisis resulta un insumo indispensable para comprender de qué modo las condiciones de “normalidad prepandémica” producían distintas formas de vulnerabilidad.

En esta línea, retomamos la noción de vulnerabilidad programática² que apunta a las formas en que las intervenciones estatales reducen, reproducen o aumentan las condiciones de vulnerabilidad de los individuos en sus contextos. La noción de vulnerabilidad programática pone así el foco en la esfera estatal llamando la atención sobre su capacidad de producir y reproducir condiciones que hacen vulnerables a grupos y personas.

La pandemia de COVID-19 ha llevado a todos los sistemas sanitarios al límite, dejando al descubierto graves deficiencias en materia sanitaria en sistemas de salud fragmentados³. Ni Argentina ni Río Negro han estado exentas, quedando en evidencia no solo la fragmentación del sistema de salud y, en consecuencia, las dificultades aparejadas en la ejecución de políticas sanitarias, sino también la complejidad implicada en el abanico de dimensiones y articulaciones del campo salud. Complejidad que se vincula a problemas de financiamiento de la salud, la persistencia de estructuras arcaicas del estado, la autonomía de los trabajadores de la salud, entre otros aspectos⁴.

No se trata entonces de realizar un análisis con el “diario del lunes”, sino de poner en evidencia algunas de las condiciones que hicieron posible las dificultades enfrentadas en la provincia de Río Negro, caracte-

¹ VIGNOLO, J. *et al.* Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud. *Arch Med Interna*, v. 33, n. 1, p. 11-14, 2011.

² AYRES, Jose Ricardo de Carvalho Mesquita; PAIVA, Vera Silvia Facciolla; BUCHALLA, Cássia Maria. *Derechos humanos y vulnerabilidad en la prevención y promoción de la salud: prevención, promoción y cuidado: enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos*. Buenos Aires: TeseoPress, 2018. Disponible en: <https://www.teseopress.com/vulnerabilidadesyddhh>. Acceso en: 29 nov. 2022

³ LAL, A. *et al.* Fragmented health systems in COVID-19: rectifying the misalignment between global health security and universal health coverage. *Lancet*, v. 397, p. 61-67, 2021.

⁴ SPINELLI, H. Las dimensiones del campo de la salud en Argentina. *Revista Salud Colectiva*, v. 6, n. 3, p. 275-293, 2010. Disponible en: <https://doi.org/10.18294/sc.2010.285>. Acceso en: 29 nov. 2022.

rizada por su extensión territorial y heterogeneidad poblacional, donde más allá de la gestión y decisiones tomadas durante la pandemia, estas no fueron ajenas a las políticas sanitarias y de acceso a derechos que han caracterizado a la provincia⁵, en la cual entre otras cosas, el acceso al derecho a la salud muchas veces queda librado a cierto voluntarismo de actores locales, en ausencia de modos institucionalizados que garanticen el acceso a la salud. Y es ahí donde cobra particular relevancia compartir este análisis, en el que se articulan la evaluación del acceso, calidad y respuesta estatal a las necesidades de salud desde la perspectiva de lxs ciudadanxs rionegrinxs, con las experiencias de aquellxs ciudadanxs que realizaron consultas médicas a lo largo de 2019 y el acceso a y ejercicio de, otros derechos.

La adopción del enfoque de derechos orientó teórica y metodológicamente el curso de la investigación y el análisis. Desde la primera perspectiva, supuso concebir el derecho a la salud multidimensionalmente en sintonía con los pactos internacionales de derechos humanos, puntualmente el PIDESC y de la Observación General N° 14. Desde el punto de vista metodológico, implicó el desafío de diseñar una encuesta que atendiera a la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación entre los distintos derechos, contemplando a su vez las distintas dimensiones que hacen al derecho a la salud.

2 Metodología

En el período comprendido entre los meses de marzo de 2019 y febrero del 2020 fue realizada una encuesta orientada a identificar desigualdades en el acceso a derechos en la provincia de Río Negro. El universo de estudio estuvo dado por personas de 16 años y más residentes en la mencionada provincia. La misma se realizó cara a cara en hogares a partir de una muestra estratificada, polietápica y probabilística. La estratificación se definió por el cruce del ámbito (urbano/rural) y zona geográfica (Alto Valle, Valle Medio, Andina, Atlántica y Sur). Posteriormente se seleccionaron los radios censales, (menor unidad geoestadística censal definidas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en base a un promedio de 300 hogares, dentro de las localidades seleccionadas, mediante un muestreo aleatorio estratificado, contemplando como criterio de estratificación un proxi de nivel socioeconómico definido como la cantidad de años de escolaridad en la población mayor a 25 años. La selección de los hogares se realizó de manera sistemática con inicio aleatorio del primer hogar de una esquina seleccionada al azar en el radio censal seleccionado y continuando por el hogar contiguo hasta completar las cuotas de género y edad definidas para cada radio censal.

La encuesta constó de distintos bloques temáticos: 1. Percepción sobre la situación y respuesta del estado. 2. Conocimiento de derechos. 3. Discriminación. 4. Violencia institucional. 5. Pueblos originarios. 6. Bloques sobre el acceso a distintos derechos (cuidado y usos del tiempo, ambiente y agua, justicia, salud, educación) y 7. Aspectos socioeconómicos.

En virtud de la indivisibilidad e interdependencia entre los derechos, se hicieron preguntas utilizando una escala tipo Likert en la cual lxs encuestadxs debían evaluar numéricamente, en una escala de 0 a 10, donde 0 daba cuenta de la peor evaluación y 10 de la mejor, tanto del acceso como de la calidad de distintos servicios públicos solicitando en otra pregunta una evaluación respecto de la respuesta del estado provincial a distintas necesidades.

En este artículo fueron seleccionadas las preguntas sobre la evaluación acerca del acceso y de la calidad de la salud pública. Asimismo, para profundizar al respecto del acceso a la atención se hizo un recorte tem-

⁵ PÉREZ, S.; PERNER, S. Percepciones acerca del trabajo en el derecho a la salud en Río Negro. In: ASOCIACIÓN RIONEGRINA DE EQUIPOS DE SALUD. *Diálogos en salud: saberes y experiencias de trabajadores de atención primaria de la salud*. San Carlos de Bariloche: ARES, 2019. p. 63-74. Disponible en: <https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/3632/3/Dialogos%20en%20Salud%20ARES%20ISBN%20.pdf>. Acceso en: 29 nov. 2022.

poral, circunscribiendo la pregunta a la experiencia respecto del último año, a través de la pregunta “Durante el último año, ¿tuvo algún malestar o estuvo enfermo/a?”. Este interrogante habilitó la indagación sobre el conjunto de personas que realizaron al menos una consulta en algún servicio de salud por dicho problema, y su relación con aspectos sociodemográficos, socioeconómicos, de los servicios de salud y diferentes escalas de satisfacción.

Con el objetivo de dar cuenta de las condiciones de acceso, se indagó acerca la forma de gestión del turno y del tiempo de espera en la atención, para lo cual fue empleada la siguiente pregunta: “Desde que llegó, ¿cuánto demoró en ser atendido?”. Dicha respuesta fue dicotomizada en tiempo de espera mayor y menor a una hora, tomando otros trabajos en nuestro país⁶ como referencia. Asimismo, fue estudiada la relación entre el tiempo de espera y aspectos sociodemográficos, nivel socioeconómico, la cobertura de salud y diferentes escalas de satisfacción.

Los aspectos sociodemográficos analizados fueron sexo, edad, máximo nivel educativo alcanzado (primaria incompleta o menos, primaria completa o secundaria incompleta, y secundaria completa y más), usado como proxy de nivel socioeconómico, y cobertura de salud (cobertura privada u obra social, pago de bolsillo, atención sin pago directo en el sistema público de salud).

Ambos aspectos estudiados fueron asimismo relacionados con escalas de satisfacción del 0 (muy mala) al 10 (excelente) respecto a la evaluación de: a. la atención recibida, b. la información recibida, c. la respuesta del estado a la atención de la salud, d. el acceso a la salud pública y e. la respuesta del estado a la atención de la salud.

Asimismo se indagó acerca de necesidades de medicamentos o tratamientos por problemas de salud crónicos y acerca de la posibilidad de contar con los mismos en tiempo y forma. Finalmente, los resultados arrojados por la encuesta fueron puestos en diálogo con las percepciones de los equipos del primer nivel de atención que surgieron de la realización de 5 grupos focales. Los mismos se organizaron convocando a trabajadores de diversas especialidades (médicxs generalistas, pediatras, trabajadores sociales, agentes sanitarixs, psicólogxs, odontólogxs) que se desempeñan en distintos Centros de Salud. Cada grupo estuvo integrado por entre 8 y 12 personas.

3 Precisiones conceptuales

3.1 Aproximación al sistema de salud argentino y al Derecho a la salud

El sistema de salud argentino se funda en una estructura política federal descentralizada, tanto en la provisión, como en la administración de los servicios de salud. Está organizado en tres subsistemas: público, de las obras sociales y privado. El *sector público* que está integrado por las estructuras administrativas ministeriales provinciales y nacionales y los establecimientos sanitarios que prestan atención a todas personas que lo demanden. Formalmente esta cobertura es universal y no tiene costo directo para lxs usuarios, pero en general la población que utiliza los servicios públicos de salud es aquella que no cuenta con otra cobertura salud (obra social o privada). El *sector de las obras sociales* cubre a trabajadores asalariados según ramas de actividad y a sus familias. A demás, cada provincia cuenta con una obra social provincial que cubre a lxs empleadxs públicos de su jurisdicción. Y el *sector privado* presta servicios a la población que paga a una empresa por

⁶ SALVADOR BALLESTEROS, Matías. Desigualdades sociales en los tiempos de espera para la consulta médica en Argentina. *Rev. Gerenc. Polit. Salud*, Bogotá, v. 15, n. 30, p. 234-250, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.rgyyps15-30.dste>. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/17166>. Acceso en: 29 nov. 2022.

atención sanitaria, denominadas servicios de medicina prepaga⁷. Las obras sociales y el sector privado habitualmente comparten la misma red de establecimientos sanitarios donde prestan servicios.

En la práctica el sistema de salud funciona de manera fragmentada, sin integración entre subsistemas ni al interior de cada uno. En particular, el sistema público se encuentra organizado según jurisdicciones (nacional, provincial y municipal), no existiendo entre los mismos suficiente coordinación. Tanto a nivel nacional como provincial, los subsistemas privados y de las obras sociales se orientan más por lógicas mercantiles y empresariales, que tendientes a garantizar el derecho a la salud⁸.

En el ámbito de estudio, en la provincia de Río Negro, existen efectores de salud privados (clínicas, sanatorios, consultorios privados, laboratorios de análisis clínicos) ubicados en distintas localidades que prestan atención a la población con obra social o cobertura privada; pero estos no se encuentran articulados entre sí, ni con el sistema público. En cambio, el sistema público de salud en Río Negro está conformado por una red de servicios de distinto nivel de complejidad (del I al VI) distribuidos en todo el territorio provincial, con 35 hospitales y 214 centros de salud⁹. Según datos del censo 2010¹⁰, el sector que solo tenía cobertura del sistema público representaba valores similares a nivel nacional y provincial (38% y 36% respectivamente)¹¹. La población con obras sociales representó, en el año 2010, un 46% a nivel nacional y un 51% para Río Negro; y un restante 16% y 13%, respectivamente, la población que pagaba por una cobertura privada.

De acuerdo con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹² y las cuestiones sustantivas vinculadas a su aplicación que se desprenden de la Observación General N°14¹³, el derecho a la salud involucra un conjunto de elementos esenciales e interrelacionados. En primer lugar, esta concepción del derecho a la salud contempla: a) Disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas; b) Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna.

La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: i) No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos¹⁴. ii) Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, mujeres, niñas, adolescentes, personas mayores, personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades. iii) Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y ser-

⁷ BELLO, M.; BECERRIL-MONTEKIO, V. M. Sistema de salud de Argentina. *Salud Pública de México*, n. 53, p. 96-109, 2011. Disponible en: <https://www.scielosp.org/article/spm/2011.v53suppl2/s96-s109/es/>. Acceso en: 29 nov. 2022.

⁸ LUZURIAGA, M. J. *et al.* Desigualdades históricas y actuales del sistema de salud argentino: Límites y desafíos para la construcción de un sistema integrado de salud. *Debate Público*, v. 11, n. 21, 2021. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/debatepublico/article/view/8416> Acceso en: 29 nov. 2022.

⁹ PÉREZ, S.; PERNER, S. Del dicho al hecho: el derecho a la salud en Río Negro, Argentina. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, n. 22, p. 359-371, 2017. Disponible en: <http://www.scielo.br/j/icsa/a/6xYNdPjZ57Vtn7FNKVRJMzD/abstract/?lang=es>. Acceso en: 29 nov. 2022.

¹⁰ A la fecha, mayo de 2023, no han sido aún los datos del censo 2022 sobre cobertura de salud

¹¹ REDATAM. *Censo de población bogares y viviendas 2010*. 2015. Disponible en: <https://redatam.indec.gov.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?BASE=CPV2010>. Acceso en: 29 nov. 2022.

¹² UNITED NATIONS. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acceso en: 29 nov. 2022.

¹³ NACIONES UNIDAS. *Observación General N° 14 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 2000. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>. Acceso en: 29 nov. 2022.

¹⁴ Por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluidos el VIH/SIDA), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud.

vicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos. Iv) Acceso a la información: involucra el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas (8) acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad. C) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate. D) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

Tal como adelantáramos en la introducción, nuestro análisis retoma la noción de vulnerabilidad¹⁵, haciendo hincapié en el cruce entre la vulnerabilidad social y la vulnerabilidad programática. Al hablar de la dimensión social, nos referimos a diversas situaciones tales como las relaciones de género, a fenómenos determinados por el género tales como el cuidado de niñas, adultos mayores o personas con discapacidad, a las relaciones intergeneracionales, a características del hábitat, a las distancias a servicios básicos a la disponibilidad o no de transporte público y a la calidad del servicio que hace a las condiciones de acceso, tanto a la salud como a la educación y la situación laboral, entre otras. En función de poder dar cuenta de algunas dimensiones respecto a la desigual distribución de las tareas de cuidado, a partir de los datos de la encuesta surge que las mujeres refirieron que dedican, en promedio, 6 horas por día a tareas del hogar, y los hombres 4,5 horas; en ambos casos con un rango entre 0 y 24 horas. Por otro lado, se observó que, a mayor nivel educativo, menor tiempo dedicado a dichas tareas (9,5 horas para aquellas personas con primaria incompleta o menos; 5,2 horas aquellas con primaria completa o secundaria incompleta y 4,6 horas entre aquellas con secundaria completa o más.

Respecto al uso del transporte público, un 34,9% refirió que en la última semana lo empleó, considerando (en una escala entre 0, como muy barato, y 10, como muy caro) un promedio de 8,4 puntos.

Por su parte, la vulnerabilidad programática de cuenta de los modos en que las políticas e instituciones vinculadas especialmente a salud, educación, seguridad social y justicia actúan reproduciendo o aumentando las condiciones de vulnerabilidad de las personas en distintos contextos. Esta noción permite poner la atención no en prácticas estatales que llegan tarde con intervenciones más o menos pertinentes ante padecimientos de distintos tipos, sino sobre aquellas que no sólo los anteceden, sino que producen condiciones que vuelven a individuos y grupos especialmente vulnerables.

4 Resultados

Un total de 384 personas residentes en las distintas localidades rionegrinas fueron encuestadas. En total, más de la mitad de la población estudiada (56,3%) refirió tener el secundario completo o más; en contraposición, un 8,9% (34) con primaria incompleta o menos. En total, un 6,3% (24) estaban desocupadas y

¹⁵ AYRES, Jose Ricardo de Carvalho Mesquita; PAIVA, Vera Silvia Facciolla; BUCHALLA, Cássia Maria. *Derechos humanos y vulnerabilidad en la prevención y promoción de la salud: prevención, promoción y cuidado: enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos*. Buenos Aires: TeseoPress, 2018. Disponible en: <https://www.teseopress.com/vulnerabilidadesyddhh>. Acceso en: 29 nov. 2022.

buscando trabajo, siendo mayor esa situación entre hombres que entre mujeres (6,6% vs 5,9%). La mayoría de las personas que se encontraban trabajando eran empleadxs del sector privado (39,3%), seguido por lxs cuentapropistas (36,9%).

De la totalidad de las personas encuestadas, el 66,8% (255) manifestó tener un servicio de salud a menos de 10 cuerdas de su casa, dando cuenta de una de las dimensiones de la accesibilidad. Este valor fue menor entre las personas de Bariloche (59,8%), ciudad cuyo ejido urbano es el más extenso de la provincia, seguido por Viedma (68,9%) y mayor al 80,0% en el resto de las localidades.

4.1 Evaluación del acceso a la salud

Al mismo tiempo, al ser consultadxs respecto a cómo evalúan el acceso a la salud, se obtuvo una media de 6,5 en un rango ubicado entre 0 y 10, siendo levemente superior la evaluación respecto de la calidad de los servicios de salud pública que alcanzó una media de 7,1. Por su parte, las percepciones respecto a las respuestas del Estado provincial a las necesidades de salud de la población se ubicaron en una media del 6,3 (Tabla 1). Si bien no se trata de diferencias significativas, se advierte una evaluación mejor de la calidad del servicio, vinculado posiblemente a la experiencia de haber sido atendidxs, respecto a la evaluación de las respuestas del Estado en materia de salud.

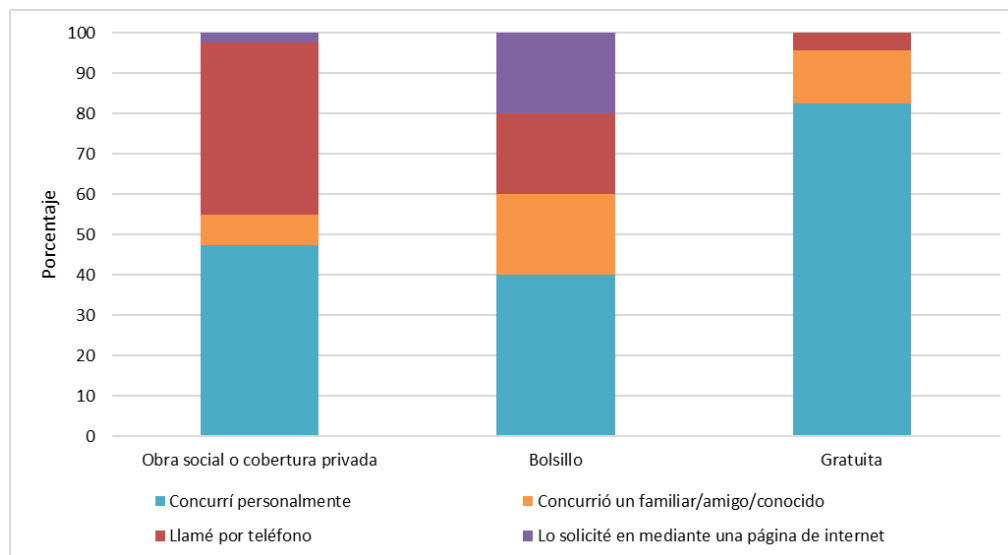
Tabla 1 - Personas que refirieron que “sí” y que “no” tuvieron un problema de salud en el último año (n=384). Río Negro, 2019.

	Si (n=176)	No (n=208)	Total (n=384)
Localidad de residencia [% (n)]			
Bariloche	47,7 (116)	52,3 (127)	243
El Bolsón	45,0 (9)	55,0 (11)	20
Jacobacci	54,8 (17)	45,2 (14)	31
San Antonio Oeste	23,1 (6)	76,9 (20)	26
Viedma	43,7 (28)	56,2 (36)	64
Sexo [% (n)]			
Mujer	48,6 (91)	51,3 (96)	187
Hombre	43,1 (85)	56,8 (112)	197
Edad			
Media (DE)	42,6 (17,9)	40,3 (17,0)	41,4 (17,5)
Satisfacción respecto al acceso a la salud pública (escala de satisfacción de 0 a 10)			
Media	6,9	6,2	6,5
Mediana (p10-90)	7 (4-10)	7 (3-10)	7 (3-10)
Satisfacción respecto al calidad a la salud pública (escala de satisfacción de 0 a 10).			
Media	7,4	6,9	7,1
Mediana (p10-90)	8 (5-10)	7 (4-10)	7 (4-10)
Evaluación de la respuesta del estado a la atención de la salud (escala de satisfacción de 0 a 10)			
Media	6,1	6,5	6,3
Mediana (p10-90)	6 (3-9)	7 (3-9)	7 (3-9)
Nivel educativo [% (n)]			
Primaria incompleta o menos	32,3 (11)	67,7 (23)	34
Primaria completa o secundaria incompleta	41,8 (56)	58,2 (78)	134
Secundaria completa	58,6 (109)	41,4 (77)	216

4.2 Problema de salud en el último año

A fin de profundizar en la indagación, las personas fueron consultadas respecto a si en el último año habían tenido algún malestar o habían estado enfermas. Del 45,8% (176) que refirieron que sí habían tenido algún malestar o enfermedad, la amplísima mayoría (98,3%) consultó a algún servicio de salud por dicho problema. En menos de la mitad de los casos (43,4% = 75) la consulta fue mediante un turno programado, para el cual en su mayoría (54,7%) concurrieron personalmente, siendo casi un tercio quienes gestionaron el turno por vía telefónica (28,0%). Al estratificar por el pago de la consulta, se observó que la mayoría de las personas que no pagaron directamente de su bolsillo la consulta, por haber sido atendidos en el sistema público, concurrieron personalmente a conseguir el turno; en cambio en aquellas personas con obra social, cobertura privada o pago de bolsillo fue mayor el porcentaje que pudo obtener el turno telefónicamente o por internet (Figura 1).

Figura 1 – Forma de solicitar el turno según quien pagó la consulta (n=68). Río Negro, 2019.

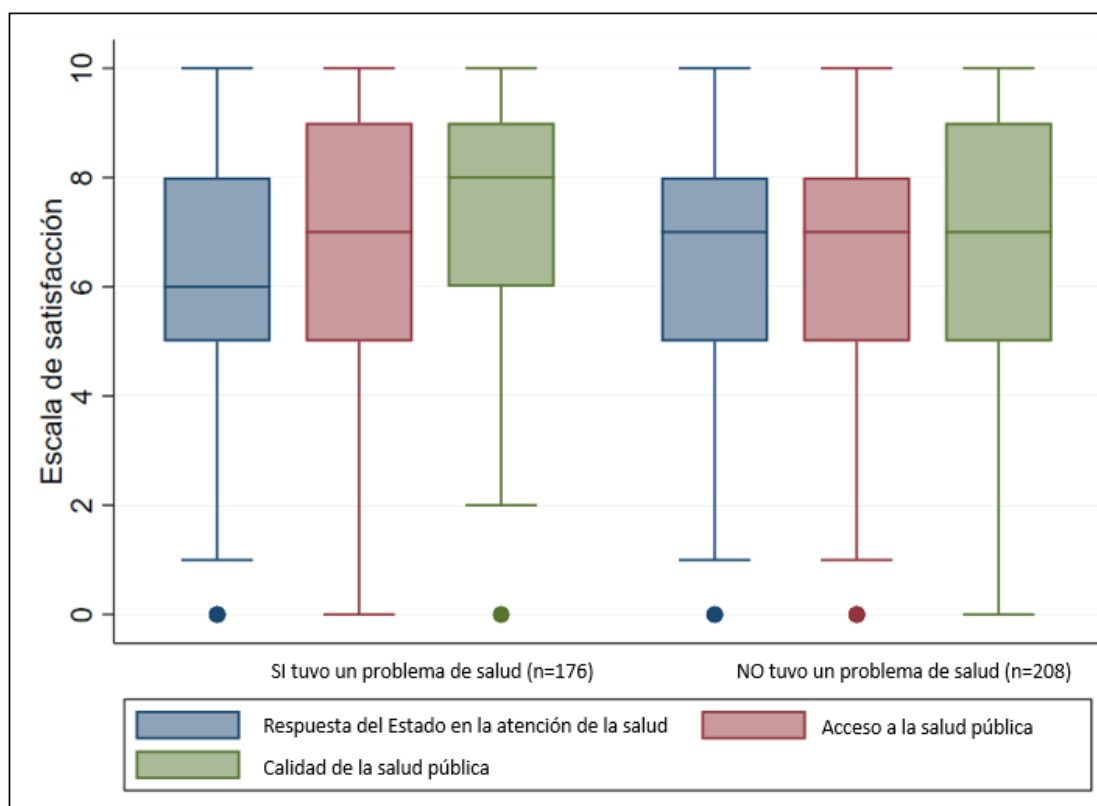


Respecto a la evaluación del proceso de atención para conseguir el turno, donde se empleó la misma escala de 0 a 10, la media fue mayor entre aquellas personas que pagaron indirectamente (mediante obra social o cobertura privada), con una media de 7,5, de aquellas que, atendidas en el sistema público, con una media de 3,8.

Una mayor proporción de mujeres que de varones (48,6% vs 43,1%) refirieron haber tenido un problema de salud. En relación con el nivel educativo, las personas que expresaron haber tenido un problema de salud tuvieron un mejor nivel educativo y, levemente, un mayor promedio de edad que aquellas que no lo refirieron (Tabla 1).

Las personas que refirieron un problema de salud tuvieron una mejor percepción del acceso y la calidad de la salud pública que aquellas que no lo hicieron. En cambio, la respuesta del Estado frente a la atención de la salud fue peor entre las personas que “sí” manifestaron haber tenido un problema de salud (Tabla 1 y Figura 2).

Figura 2 – Nivel de satisfacción según si refirió tener o no un problema de salud (n=384). Río Negro. Año 2019.



Estas valoraciones diferenciadas, se vinculan a las percepciones de lxs trabajadores de la salud obtenidas de los grupos focales. Según el testimonio de unx de ellxs:

No es institucional la accesibilidad, depende de las personas, depende de cómo uno se vincule con ese paciente, e incluso la capacidad que tenga uno de gestionarle cosas dentro de la institución. Entonces es aleatorio. Y puede ser una cosa o de suerte o de 'me caés bien', entonces te voy a gestionar tal cosa. Entonces te gestiono el turno y te lo conseguí, y yo voy y te consigo la medicación. O es un papelito, 'acá está, arréglate'. Entonces depende mucho. La accesibilidad es vincular.

4.3 Tiempo de espera en la atención de la salud

Por otra parte, el tiempo de espera para lograr la atención del problema de salud fue analizado de manera dicotómica distinguiendo entre quienes debieron esperar más o menos de una hora. De las 173 personas que concurrieron para su atención, el 64,2% (111) fue atendida luego de menos de una hora de espera, el 24,0% (41) en más de una hora, y en el restante no figuraba dicha información.

Las personas que fueron atendidas en menos de una hora contaban mayormente con obra social o cobertura privada, un mayor nivel educativo y un mayor promedio de edad. En cambio, aquellas que demoraron más de una hora, fueron atendidas en el sistema público y contaban con menor nivel educativo (Tabla 2).

Las personas que fueron atendidas en menos de una hora tuvieron una mejor percepción de la evaluación de su atención, de la información recibida y de la respuesta del estado a la atención de la salud (Tabla 2).

Tabla 2 – Tiempo de espera para la atención entre las personas que consultaron por un problema de salud en el último año (n=1521). Río Negro, 2019

	Menos de una hora (n=111)	Más de una hora (n = 41)	Total (n=152)
	% (n)	% (n)	n
Sexo [% (n)]			
Mujer	53,2 (59)	53,7 (22)	81
Hombre	46,8 (52)	46,3 (19)	71
Edad (en años)			
Media (DE)	44,0 (18,0)	41,1 (16,8)	43,2 (17,7)
Quién pagó la consulta [% (n)]			
Cobertura privada u obra social	57,6 (64)	21,4 (9)	45,7 (79)
Bolsillo	6,3 (7)	7,1 (3)	6,3 (11)
Gratuita	34,2 (38)	70,7 (29)	41,6 (72)
Sin dato	1,8 (2)	--	6,3 (11)
Evaluación atención (escala de satisfacción de 0 a 10)			
Media	8,7	7,8	8,4
Mediana (p10-p90)	9 (7-10)	9 (5-10)	9 (6-10)
Evaluación de la información recibida (escala de satisfacción de 0 a 10)			
Media	8,6	7,6	8,3
Mediana (p10-p90)	9 (7-10)	8 (4-10)	9 (5-10)
Evaluación de la respuesta del estado a la atención de la salud (escala de satisfacción de 0 a 10)			
Media	6,3	5,4	6,1
Mediana (p10-p90)	7 (3-9)	5 (2-9)	6 (3-9)
Nivel educativo			
Primaria incompleta o menos	4,5 (5)	12,2 (5)	6,3 (11)
Primaria completa o secundaria incompleta	27,9 (31)	31,7 (13)	31,2 (54)
Secundaria completa y más	67,6 (75)	56,1 (23)	(108)

Nota:

¹ Sobre un total de 176 personas que presentaron un problema de salud en el último año, 173 consultaron a un servicio de salud, y 152 respondieron sobre la espera en su atención

A este respecto, desde los grupos focales a lxs equipos de salud comentaban: “Después de las 4 de la tarde, la guardia de colapsa y obviamente, los que están atendiendo, tienen que priorizar los más graves. Entonces hay gente que te espera 5 horas, porque el chico tiene un moco.”

No obstante, otrx trabajadorx de los grupos focales advertía respecto a los perfiles de las personas que se atienden por guardia: “En la guardia, tenemos mucha gente del privado, ¿por qué? porque no los atienden o también tienen horas de espera, muchas más que nosotros”.

4.4 Acceso al tratamiento

Casi una de cada tres personas entrevistadas (28,6%) refirieron tener alguna afección, enfermedad y/o discapacidad. De estos, casi una cuarta parte (23,6% (26)) afirmaron no tener acceso a los tratamientos y/o medicamentos en tiempo y forma. La exposición de motivos fue planteada como una pregunta abierta que fue luego categorizada, siendo el motivo más esgrimido que “a veces no hay” o por “falta de dinero”, es decir, la accesibilidad económica y en segundo lugar, se esgrimieron problemas con los turnos tanto para atención como para estudios, es decir, problemas más de índole administrativo-burocráticos. En este punto, es interesante reparar en la observación realizada por uno de lxs trabajadorxs en los grupos focales en la cual vincula niveles de complejidad y accesibilidad. En sus propias palabras vemos que: “tenés la accesibilidad de profesionales en una atención de baja complejidad, eso se podría decir que está por ahí garantizado. Pasas a insumos y una complejidad más alta y se acabó”.

En la misma línea, otrx trabajador de la salud, participante de un grupo focal, añadía:

Me parece que esas situaciones son esto, que se hace como cada vez más grande la brecha, en cuanto al acceder. Y, hay un montón de prestaciones que, realmente, acá, no llegás o esto, estás 6 meses esperando una derivación, no sé, es re diferencial también esto. Depende de dónde vivas a qué tipo de salud accedés. Si estás en una ciudad grande, donde podés estar, está bien, acampando la noche anterior, para sacar el turno, es cierto, pero tenés los especialistas, tenés la tecnología y accedes y, acá, tenés que pasar por ochenta mil filtros, que ahora están súper intensificados.

Estos “filtros” que ofician de obstáculos a la accesibilidad se solapan con los impedimentos para la accesibilidad física relatados por lxs trabajadorxs de la salud, quienes señalan que en particular: “Los traslados es muy difícil. El tema de la discapacidad también se complica. Poder trasladar a los pacientes al hospital se complica”.

La ausencia de accesibilidad por motivos de discriminación no estuvo presente entre las respuestas, no sólo en la pregunta que aludía directamente a las razones de no sostenimiento de tratamientos requeridos sino también en el módulo dedicado exclusivamente a discriminación.

5 Discusión

En este artículo hemos analizado las desigualdades en el acceso al derecho a la salud, atendiendo a la accesibilidad geográfica, la asequibilidad y la evaluación de la calidad de la atención recibida, entre otros aspectos utilizando como estrategia la referencia a la utilización de los servicios de salud ante la necesidad de consultar por algún malestar o problema de salud, en la prepandemia.

Es importante subrayar que casi la totalidad de las personas que refirieron haber tenido un problema de salud consultaron al sistema de salud. Este valor fue mayor al encontrado en publicaciones o a partir de datos de encuestas nacionales, donde el porcentaje que consultó al sistema de salud por haber tenido un problema de salud fue alrededor del 70%¹⁶. Esto puede dar cuenta de la equivalencia percibida por la población entrevistada entre haber tenido un problema de salud o malestar con la consulta y la posibilidad de su resolución por el sistema de salud.

En nuestro trabajo observamos una diferencia en relación con los tiempos de espera para la atención: aquellas personas atendidas en menos de una hora contaban mayormente con obra social o cobertura

¹⁶ ARGENTINA. Ministerio de Salud. *Encuesta nacional de factores de riesgo*. Buenos Aires: Ministerio de Salud, 2005.; SALVADOR BALLESTEROS, M.; FREIDIN, B. Reflexiones sobre la conceptualización y la medición del acceso a los servicios de salud en Argentina: el caso de la Encuesta Nacional de G. Factores de Riesgo 2009. *Revista Salud Colectiva*, v. 11, n. 4, p. 523-535, 2015. Disponible en: <http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/793>. DOI: 10.18294/sc.2015.793. Acceso en: 29 nov. 2022.

privada y un mayor nivel educativo, poniendo de manifiesto de qué modo se superponen como capas sedimentarias, tanto el acceso como el no acceso a distintos derechos. Resultados similares fueron observados en una investigación realizada en 2013 a nivel nacional y en hogares urbanos¹⁷. Las demoras en la atención también dan cuenta de la calidad de los servicios e inciden en la satisfacción de lxs usuarixs, además de que la atención en el momento y lugar en que se la necesita hace a las características del acceso¹⁸. Posibles explicaciones a esto son, por un lado, que la población de mayores ingresos y nivel educativo tiende a vivir en zonas con mayores recursos, por lo que es más probable que cuente con mayores opciones de servicios de salud y mayor oferta horaria. A pesar de que en Argentina toda la población cuenta con cobertura de salud (sea esta pública, privada o por medio de obras sociales), los sectores de altos ingresos y/o con cobertura privada o de obras sociales presentan mayores oportunidades y posibilidades de elección, y pueden acceder tanto al sistema privado como al público. Asimismo, es posible que personas con mayores niveles educativos tengan una mayor capacidad para articular sus necesidades y demandas, una mayor disposición a quejarse, y una mayor capacidad para comprender las lógicas institucionales de los establecimientos y/o mayores chances de conocer a alguien en el hospital a partir de sus redes sociales¹⁹.

Casi la mitad de las personas refirieron haber tenido un problema de salud en el último año, de ellos, la mayoría consultó en algún servicio de salud. Pero con una clara diferencia en el acceso al turno según tipo de cobertura: la mayoría de las personas que solo contaban con el sistema público tuvo que concurrir personalmente, en cambio, las con obra social o cobertura privada lo pudieron hacer por vía telefónica o internet. Visibilizando obstáculos diferenciales para poder resolver sus problemas de salud.

La gestión presencial de los turnos, en el casi 55% de quienes realizaron consulta nos habla de la precariedad de dicho sistema y de la vulnerabilidad a la que estaban/estuvieron sometidos tanto quienes acudieron a conseguir turno como de lxs trabajadores que otorgan dichos turnos, da cuenta de modos de gestión y organización institucionales en los cuales el estado produce/produjo vulnerabilidades, se trata de situaciones de vulnerabilidad programática en las cuales los modos institucionalizados de intervenir producen vulnerabilidades, vulnerabilidades que se visibilizaron con crudeza en el período pandémico.

Hemos observado que entre aquellas personas que consultaron en el año previo a la pandemia, una mejor evaluación de las respuestas del Estado en materia de salud que aquellas que no consultaron. Resulta interesante subrayar que más allá de tratarse de diferencias sutiles, las personas realizaron una evaluación mejor cuando el acceso fue efectivo y hubo al menos una situación de atención, respecto de la evaluación realizada frente a cierta idea o representación vinculada a la respuesta del Estado provincial. Así, la evaluación asociada a las capacidades estatales de responder frente a las necesidades de salud, se contrastan con la evaluación de la experiencia personal, encarnada por algún agente de ámbito público o estatal que brindó el servicio.

La situación de vulnerabilidad de lxs enfermos crónicxs, un cuarto de los cuales no acceden a sus tratamientos en tiempo y forma, configuró un cuadro de normalidad prepandémico que permitía avizorar las situaciones críticas experimentadas en la provincia, donde se profundizaron las distintas dimensiones de la vulnerabilidad, ante la necesidad de reorganizar los servicios de salud y de relocalizar recursos humanos, a fin de dar respuesta a las necesidades y demandas crecientes que trajo aparejadas la pandemia y evitar el colapso de los sistemas de salud.

¹⁷ SALVADOR BALLESTEROS, Matías. Desigualdades sociales en los tiempos de espera para la consulta médica en Argentina. *Rev. Gerenc. Polit. Salud*, Bogotá, v. 15, n. 30, p. 234-250, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.rgyeps15-30.dste>. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/17166>. Acceso en: 29 nov. 2022.

¹⁸ SALVADOR BALLESTEROS, Matías. Desigualdades sociales en los tiempos de espera para la consulta médica en Argentina. *Rev. Gerenc. Polit. Salud*, Bogotá, v. 15, n. 30, p. 234-250, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.rgyeps15-30.dste>. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/17166>. Acceso en: 29 nov. 2022.

¹⁹ LAUDICELLA, M.; SICLIANI, L.; COOKSON, R. Waiting times and socioeconomic status: evidence from England. *Social Science and Medicine*, v. 74, n. 9, p. 1331-1341, 2012. DOI: 10.1016/j.socscimed.2011.12.049. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22425289/>. Acceso en: 29 nov. 2022.

Según pudimos observar, los tiempos de espera para la atención y la percepción de problemas de salud están socialmente estratificados. Las personas de menor nivel educativo no solo dedican mayor tiempo a las tareas domésticas de cuidado, sino que requieren mayor tiempo y mayor espera para poder resolver sus propios problemas de salud, derivando en desigualdades en el acceso a la salud y a la atención diferencial que profundiza las desigualdades sociales existentes.

Referências

ARGENTINA. Ministerio de Salud. *Encuesta nacional de factores de riesgo*. Buenos Aires: Ministerio de Salud, 2005.

AYRES, Jose Ricardo de Carvalho Mesquita; PAIVA, Vera Silvia Facciolla; BUCHALLA, Cássia Maria. *Derechos humanos y vulnerabilidad en la prevención y promoción de la salud: prevención, promoción y cuidado: enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos*. Buenos Aires: TeseoPress, 2018. Disponible en: <https://www.teseopress.com/vulnerabilidadesyddhh>. Acceso en: 29 nov. 2022.

BELLO, M.; BECERRIL-MONTEKIO, V. M. Sistema de salud de Argentina. *Salud Pública de México*, n. 53, p. 96-109, 2011. Disponible en: <https://www.scielosp.org/article/spm/2011.v53suppl2/s96-s109/es/>. Acceso en: 29 nov. 2022.

GIOVANELLA, L. *et al. Sistemas de salud en Suramérica: desafíos para la universalidad la integralidad y la equidad*. Rio de Janeiro: ISAGS, 2012.

LAL, A. *et al.* Fragmented health systems in COVID-19: rectifying the misalignment between global health security and universal health coverage. *Lancet*, v. 397, p. 61-67, 2021.

LAUDICELLA, M.; SICILIANI, L.; COOKSON, R. Waiting times and socioeconomic status: evidence from England. *Social Science and Medicine*, v. 74, n. 9, p. 1331-1341, 2012. DOI: 10.1016/j.socscimed.2011.12.049. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22425289/>. Acceso en: 29 nov. 2022.

LUZURIAGA, M. J. *et al.* Desigualdades históricas y actuales del sistema de salud argentino: Límites y desafíos para la construcción de un sistema integrado de salud. *Debate Público*, v. 11, n. 21, 2021. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/debatepublico/article/view/8416> Acceso en: 29 nov. 2022.

NACIONES UNIDAS. *Observación General N° 14 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 2000. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>. Acceso en: 29 nov. 2022.

PÉREZ, S.; PERNER, S. Del dicho al hecho: el derecho a la salud en Río Negro, Argentina. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, n. 22, p. 359-371, 2017. Disponible en: <http://www.scielo.br/j/icse/a/6xYNdPjZ57Vtn7FNKVRJMzD/abstract/?lang=es>. Acceso en: 29 nov. 2022.

PÉREZ, S.; PERNER, S. Percepciones acerca del trabajo en el derecho a la salud en Río Negro. In: ASOCIACIÓN RIONEGRINA DE EQUIPOS DE SALUD. *Diálogos en salud: saberes y experiencias de trabajadores de atención primaria de la salud*. San Carlos de Bariloche: ARES, 2019. p. 63-74. Disponible en: <https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/3632/3/Dialogos%20en%20Salud%20ARES%20ISBN%20.pdf>. Acceso en: 29 nov. 2022.

REDATAM. *Censo de población hogares y viviendas 2010*. 2015. Disponible en: <https://redatam.indec.gob.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?BASE=CPV2010>. Acceso en: 29 nov. 2022.

SALVADOR BALLESTEROS, M.; FREIDIN, B. Reflexiones sobre la conceptualización y la medición del acceso a los servicios de salud en Argentina: el caso de la Encuesta Nacional de G. Factores de Riesgo 2009.

Revista Salud Colectiva, v. 11, n. 4, p. 523-535, 2015. Disponible en: <http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/793>. DOI: 10.18294/sc.2015.793. Acceso en: 29 nov. 2022.

SALVADOR BALLESTEROS, Matías *et al.* Esperar para ser atendido: barreras que impone el sistema sanitario y recursos que movilizan las mujeres de sectores populares para acelerar la resolución de las necesidades de salud. In: PECHENY, Mario; PALUMBO, Mariana (org.). *Esperar y hacer esperar*. Buenos Aires: Teseo-press, 2017. Disponible en: <https://www.teseopress.com/esperaryhaceresperar>. Acceso en: 29 nov. 2022.

SALVADOR BALLESTEROS, Matías. Desigualdades sociales en los tiempos de espera para la consulta médica en Argentina. *Rev. Gerenc. Polit. Salud*, Bogotá, v. 15, n. 30, p. 234-250, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.rgyps15-30.dste>. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/17166>. Acceso en: 29 nov. 2022.

SPINELLI, H. Las dimensiones del campo de la salud en Argentina. *Revista Salud Colectiva*, v. 6, n. 3, p. 275-293, 2010. Disponible en: <https://doi.org/10.18294/sc.2010.285>. Acceso en: 29 nov. 2022.

UNITED NATIONS. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acceso en: 29 nov. 2022.

VIGNOLO, J. *et al.* Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud. *Arch Med Interna*, v. 33, n. 1, p. 11-14, 2011.

V. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

The logo for CEUB (Centro de Estudos em Educação e Políticas) is displayed in a bold, white, sans-serif font. The letters 'C', 'E', and 'U' are connected, and the 'B' is separate. The logo is set against a dark red background with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image features a large, white, modern building with a prominent, curved facade and a series of vertical columns. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The background shows a clear blue sky with scattered white clouds. The overall scene is brightly lit, suggesting a sunny day.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

As políticas públicas de educação do campo no Brasil e a presença da pedagogia da alternância à luz das *maisons familiales rurales*

Public policies on countryside education in Brazil and the space reserved in them to the pedagogy of alternance originated in the *maisons familiales rurales*

Juliana Silva da Rocha Nickel

João Pedro Schmidt

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

As políticas públicas de educação do campo no Brasil e a presença da pedagogia da alternância à luz das *maisons familiales rurales**

Public policies on countryside education in Brazil and the space reserved in them to the pedagogy of alternance originated in the *maisons familiales rurales*

Juliana Silva da Rocha Nickel**

João Pedro Schmidt***

Resumo

O trabalho busca responder o seguinte problema de pesquisa: a Pedagogia da Alternância, cujo marco referencial é condizente com a Educação *do* Campo e não com a Educação *no* Campo, é uma pedagogia relevante no contexto daquela educação no Brasil? A hipótese do trabalho é que referida pedagogia já tem uma presença relevante nas políticas públicas de Educação do Campo no Brasil. O texto apresenta as diferenças entre a Educação *do* Campo e a Educação *no* Campo, caracteriza o ideário da Pedagogia da Alternância desenvolvida pelos Centros de Formação Familiar por Alternância (CEFFAs), que têm suas origens nas *Maisons Familiales Rurales* (Escolas Família Agrícola francesas, em sua origem) e mostra a presença dessa pedagogia no âmbito da Educação do Campo no Brasil com base em indicadores quantitativos e qualitativos. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo e as técnicas de pesquisa são a bibliográfica e a documental. A maior contribuição do trabalho reside nas evidências apresentadas sobre a presença da Pedagogia da Alternância no contexto da Educação do Campo.

Palavras-chave: políticas públicas; políticas públicas de educação *do* campo; pedagogia da alternância; centro familiar de formação em alternância (CEFFA); *maison familiales rurales*.

Abstract

The work seeks to answer the following research problem: is the alternation pedagogy, whose frame of reference is consistent with Countryside Education and not to an elitist Rural Education, relevant pedagogy in this context in Brazil? The hypothesis of the work is that the pedagogy of alternation already has a relevant presence in the public policies of Countryside Education in Brazil. The text presents the differences between Education in the Countryside and Rural Education, it characterizes the ideology of the alternation pedagogy developed by the Family Training Centers by Alternation

* Recebido em 29/04/2022
Aprovado em 20/07/2022

** Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul e advogada.
E-mail: julianarochanicke@gmail.com

*** Doutor em Ciência Política, professor titular no PPGD da Universidade de Santa Cruz do Sul.
E-mail: jpedro@unisc.br

(CEFFAs), which have their origins in the *Maisons Familiales Rurales* (French Agricultural Family Schools, in its origin) and shows the presence of this pedagogy in the scope of Countryside Education in Brazil based on quantitative and qualitative indicators. The approach method is hypothetical-deductive, and the techniques are bibliographic and documentary. The main contribution of the work resides in the evidence presented on the presence of the pedagogy of alternation in the context of Countryside Education.

Keywords: public policies; public policies for country education; alternance pedagogy; family center of alternance pedagogy (CEFFA); *maison familiales rurales*.

1 Introdução

O Brasil conta, atualmente, com uma interessante política pública de Educação do Campo, que ensejou diversas conquistas, apoiada em marcos normativos pertinentes, mas que parecem dar sinais de desgaste. Referida Educação *do* Campo parecia estar coadunada com o camponês e sua dinâmica ao colocar esse sujeito e suas práticas em evidência na promoção de sua própria educação, contrapondo-se a uma Educação *no* Campo, na qual o ato educativo consiste em “despejar” conteúdos que pouca relação com a realidade do educando camponês e oferece poucas perspectivas de melhoras.

O trabalho busca responder o seguinte problema de pesquisa: a Pedagogia da Alternância, cujo marco referencial é condizente com a Educação “do” Campo e não com a Educação “no” Campo, é uma pedagogia relevante no contexto daquela Educação no Brasil? A Pedagogia da Alternância constitui o marco pedagógico dos Centros de Formação Familiar por Alternância (CEFFAs), que têm suas origens nas *Maisons Familiales Rurales* francesas. Tais centros colocam o camponês e suas experiências no centro de sua aprendizagem. A hipótese do trabalho é que a Pedagogia da Alternância já é uma pedagogia relevante nas políticas públicas de Educação do Campo no Brasil.

O trabalho será desenvolvido em três partes principais. No primeiro item, serão apresentados elementos relevantes do panorama do Estado e sociedade brasileiros para melhor entender a importância das políticas públicas. Serão expostas as principais características das políticas públicas de educação para o campo, com foco na construção de uma Educação *do* Campo em contraponto a uma Educação *no* Campo.

O segundo item trata da Pedagogia da Alternância. Inicialmente, serão apresentadas informações acerca das origens da Pedagogia da Alternância e sua estreita ligação com as *Maisons Familiales Rurales* francesas; a seguir, a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs do Brasil (abordando os pilares do CEFFAs e instrumentos da Pedagogia da Alternância); e por fim tratará da presença da Pedagogia da Alternância praticada pelos CEFFAs nas políticas públicas de Educação do Campo no Brasil. Serão apresentados indicadores sobre essa presença, como o marco legal, o número atual de CEFFAs no Brasil (indicador quantitativo) e relatos dos principais atores ligados aos CEFFAs do Brasil em um evento *online* promovido pela União Nacional das Escolas Família Agrícola do Brasil (UNEFAB), nos dias 3 a 5 de agosto de 2021 (indicador qualitativo).

Considerando a hipótese, optou-se pelo método de abordagem hipotético-dedutivo, com coleta de dados quantificadores e qualificadores que possibilitem a testagem e refutação da hipótese. A pesquisa utilizará como técnicas, a bibliográfica (livros, artigos, teses, páginas oficiais da internet) e a documental.

2 Política Pública de Educação do Campo

2.1 Panorama do Estado e sociedade para melhor compreender as políticas públicas

Para que se adentre o tema de políticas públicas, importante apontar de antemão para um panorama geral da sociedade e Estado vigente. Bittencourt¹ escreve sobre o tema, afirmando que o conceito de política pública deve ser analisado holisticamente com os elementos que lhe dão significado: Estado e sociedade, pois “é a partir desses campos que elas adquirem ‘vida’, como resultado da própria política, do exercício do dever estatal”. Acrescenta, ainda, que elas “somente podem ser compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos que estão diretamente ligados com os interesses sociais”.

A afirmação da autora é o gatilho para que se inicie uma análise desses dois elementos extremamente relevantes tanto para a formação quanto para dinâmica das políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, os questionamentos a serem feitos são “que Estado é esse cujos objetivos vão conformar as diretrizes das políticas públicas? A mesma pergunta se faz em relação à sociedade: que sociedade é esta que ajuda a dar vida às políticas públicas?”

Acerca da sociedade, esta vive, atualmente, em um contexto de Pós-modernidade, Pós-verdade. Quanto à Pós-modernidade, entende-se que se trata, conforme Giddens², do período em que começam a ocorrer mudanças com uma velocidade nunca antes vislumbrada, a ponto de permitir que a sociedade não se sinta por elas responsável, ainda que nocivas. Para Bauman e Donkis³, o termo “Modernidade líquida” liga-se à presença de um “mal líquido” que por tudo se espalha e que é travestido por algo bom.

A Pós-modernidade faz ligação ímpar com a Pós-verdade, e Dunker trabalha bem o tema ao dizer que, com ela, uma flutuação da verdade passaria a ser tolerada. O autor assevera, ainda, que “alguns consideram que o discurso da Pós-verdade corresponde a uma suspensão completa da referência a fatos e verificações objetivas, substituídas por opiniões tornadas verossímeis apenas à base de repetições, sem confirmação de fontes”.⁴

Uma vez analisada a sociedade em que esse cidadão despolitizado “habita”, passa-se ao elemento Estado. Nesse sentido, estudos de autores como Hachem, Agamben, Valim e Casara⁵ ajudam a compreender o panorama de um Estado que se pauta mais pela omissão ao invés de ação, e que “vibra” na frequência da Exceção e da Pós-Democracia. O que ocorre num Estado Pós-Democrático, segundo Casara, “não é a violação dos limites ao exercício do poder, mas o desaparecimento de qualquer pretensão de fazer valer esses

¹ BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013. p. 47.

² GIDDENS, Antony. *As consequências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

³ BAUMAN, Zigmund; DONSKIS, Leonidas. *Mal líquido: vivendo em um mundo sem alternativas*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

⁴ DUNKER, Cristian. “A subjetividade em tempos de pós-verdade”. In: DUNKER et al. (org.). *Ética e pós-verdade*. Porto Alegre: Dublinense, 2017. p. 14-17; 38. A Pós-verdade liga-se sobremaneira com a política extremista e imbuída de preconceito. É nessa arena que ganham espaço políticos como Trump, Boris Johnson, Bolsonaro e Viktor Orbán. Para compreender melhor essa temática, ver: RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. “Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional* (online), ano 19, n. 75, p. 241-264, jan./mar. 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1075>. Acesso em: 13 jul. 2022; CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Tradutor: Joana Angélica D’Avila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018; e a pesquisa de Pinheiro-Machado e Scalco realizada com jovens do Morro da Cruz em Porto Alegre: PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia Mury. “Da esperança ao ódio: a juventude periférica bolsonarista”. In: GALLEGU, Esther Solano (org.). *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil* (recurso eletrônico). São Paulo: Boitempo, 2018.

⁵ CASARA, Ruben R. R. *Estado Democrático de Direito ao Estado Pós-Democrático: neobscurantismo e gestão dos indesejáveis*. São Paulo, 2017; AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poletti. 4. ed. São Paulo: Boitempo, 2017; HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*. 2014. Tese. (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014; e VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a Forma Jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

limites”. Desse modo, segundo o autor, “pode-se afirmar que na Pós-democracia desaparecem, mais do que a fachada democrática do Estado”, mas também seus valores democráticos.

2.2 Noções gerais acerca das Políticas Públicas

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, política pública “é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados”. Esse processo pode ser eleitoral, de planejamento, de governo, orçamentário, legislativo, administrativo ou judicial, o que importa é que ele tenha por objetivo a coordenação dos “meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Vale dizer, ainda, que a política pública, como tipo ideal, deve ter por escopo “a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua concessão e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados”.⁶

Já Howlett, Ramesh e Perl vislumbram, na política pública (*policy-making*), “um ciclo de tentativas de resolução de problemas, que resulta numa “aprendizagem política” (*policy learning*) da análise reiterada dos problemas e da experimentação de soluções”.⁷

Pode-se dizer que a ideia de políticas públicas e a necessidade de estudá-las enquanto disciplina estão ligadas à importância de um olhar científico à boa gestão governamental, pois tal auxilia a compreensão dos problemas sociais, bem como na identificação da melhor maneira de tratá-los.⁸

Tanto Schmidt⁹ quanto Müller e Surel¹⁰ se preocupam com os aspectos democráticos e concernentes à cidadania no tocante às políticas públicas. O primeiro faz interessante observação acerca da importância da “compreensão bem embasada das políticas” que, por sua vez, “permite a ação cidadã mais qualificada e mais potente”, e acrescenta que “é fundamental que o cidadão conheça e entenda os mecanismos e a previsão legal das políticas públicas que o afetam, quem participou de sua formulação, como estão sendo implementadas” etc. Em contrapartida, a preocupação de Muller e Surel é mais no sentido de que o cidadão não seja excluído, à medida que a tecnicidade adentre o tema. A definição exposta pelos referidos autores, em sua essência, vai ao encontro de definições de autores como Reck¹¹ e Bitencourt¹², notadamente quando afirmam que se trata de um “conjunto de decisões e ações”. Estes dois últimos autores — uma vez que bebem em fontes Habermasianas — salientam, com bastante frequência, o aspecto comunicacional que as políticas públicas devem ter. O que se coaduna com a compreensão que se apresenta neste artigo sobre o tema, pois, como será visto no tópico sobre Pedagogia da Alternância, importa justamente um engajamento, uma “comunicação” de ações, notadamente entre os atores do sistema educacional que tem por base referida pedagogia.

Para Müller e Surel, é necessário que se perceba que as políticas públicas não têm o condão, necessariamente, de resolver problemas. No entanto, afirmam que “isto não significa que os problemas são insolúveis, mas apenas que o processo de ‘resolução’ é muito mais complexo do que o faz supor a abordagem

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: POLÍTICAS Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 21.

⁷ HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 5.

⁸ MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002; SCHMIDT, João Pedro. “Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas”. *Revista do Direito*, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

⁹ SCHMIDT, João Pedro. “Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas”. *Revista do Direito*, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. p. 122.

¹⁰ MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002. p. 11.

¹¹ RECK, Janriê Rodrigues. “Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos”. In: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues (org.). *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

¹² BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

sequencial”.¹³ Na realidade, dizem eles, “os problemas são ‘resolvidos’ pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo processo de ação pública”.¹⁴ A lógica dessa visão — com a qual partilharmos — também terá sua conexão com a lógica da Pedagogia da Alternância, como veremos mais adiante.

As análises de políticas públicas frequentemente são feitas sob a perspectiva do ciclo, de um conjunto de etapas, envolvendo uma certa lógica, desde o “surgimento” até a “finalização” de uma política.¹⁵ É comum encontrar na literatura um desdobramento em cinco etapas ou fases¹⁶: a fase da identificação de um problema e a montagem de uma agenda; a fase da formulação da política; a fase da tomada de decisão; a fase da implementação; e, por fim, a fase da avaliação. Veja-se, a seguir, em maiores detalhes.

Howlett, Ramesh e Perl — que vislumbram no ciclo das políticas públicas cinco fases — asseveram que a identificação do problema e a *definição da agenda* “se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos”. Trata-se de fase extremamente importante, pois é quando se enfoca determinada situação para elevá-la à categoria de problema.¹⁷ Já a *formulação da política*, de acordo com os autores, “diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental”.¹⁸ Celina Souza diz que a formulação de políticas públicas, em situações ideais, “constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.¹⁹

A *tomada de decisão*²⁰ compreende o processo por meio do qual os governos optam entre adotar um curso de ação ou uma “não” ação.²¹ A *implementação* de uma política pública “se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política”, com envolvimento de diferentes agentes, o que leva Clune a afirmar que se trata-se do “estudo de organizações governamentais que tentam influenciar outras organizações a fazer algo que é difícil o bastante a ponto de exigir uma grande quantidade de interação”.²²

¹³ Referindo-se à metodologia dos ciclos, muito utilizada no tocante ao estudo das políticas públicas.

¹⁴ MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002. p. 27.

¹⁵ Há autores que criticam esse modelo de análise, pois, via de regra, as políticas públicas não se dão assim, de forma linear. Independentemente da crítica, referido modelo, da heurística das fases, permite “dividir o complexo sistema das políticas públicas em estágios para poder ser melhor estudado, pesquisado”. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas. *Canal PPGD PUC Campinas*. 09 nov 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=upnbCaylG1g&t=2980s>. Acesso em: 20 jun. 2022.

¹⁶ Harold Lasswell atribui sete fases ao ciclo: informação; promoção; prescrição; invocação, aplicação; término; e avaliação. Leonardo Secchi também divide o referido ciclo em sete fases: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação da política pública; avaliação da política pública; extinção da política pública. LASSWELL, Harold. *Política: who gets what, when and how?* New York: McGraw-Hill Book Co., 1936; SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

¹⁷ Para saber sobre os motivos que levam determinadas situações à categoria de problema e outras não, ver HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Bucci diz que o sistema penitenciário brasileiro configura uma dessas situações que não obteve sucesso em alcançar esse *status*. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas. *Canal PPGD PUC Campinas*, 09 nov. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=upnbCaylG1g&t=2980s>. Acesso em: 20 jun. 2022.

¹⁸ HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 14-15.

¹⁹ SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. p. 19.

²⁰ Sobre o tema, ver: REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (online), Brasília, v. 8, n. 2, p. 542-566, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/244>. Acesso em: 13 jul. 2022.

²¹ HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 14-15.

²² CLUNE III, William. Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (online), Brasília, v. 11, n. 1, p. 19-81, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/266>. Acesso em: 12 jul. 2022.

Por fim, a avaliação de uma política pública diz respeito aos processos por meio dos quais atores estatais e a sociedade “monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceitualização dos problemas e das soluções políticos-administrativas”.²³

As breves considerações sobre o ciclo de políticas públicas serão complementadas com apontamentos posteriores. O que importa, inicialmente, é destacar que as políticas públicas somente podem ser analisadas à luz do contexto social e político, e que os “passos” dados são condicionantes dos passos seguintes. No caso da Educação do Campo, a possibilidade de produzir transformação social significativa está condicionada tanto pelas características mais gerais do contexto social quanto pelas ações políticas adotadas anteriormente.²⁴

2.3 Políticas Públicas de Educação do campo

Para Santos²⁵, por muito tempo, o modelo de educação do campo que prevaleceu no Brasil foi o da simples *importação* do modelo da educação urbana. Ou seja, havia, na verdade, uma educação que ocorria “no” campo, mas que não se relacionava com as coisas camponesas. Entretanto, a ação de movimentos sociais e organizações do campo levou a uma mudança na ação do poder público. Como resultado, sobrevieram, no plano federal, novos espaços de deliberação e novos instrumentos, que conformaram uma política pública de educação do campo.

Roseli Caldart apresentou, no *Dicionário de Educação do Campo*, a definição de “Educação do Campo”, da qual se fará uso para o presente trabalho. A autora aponta para o fato de que se trata ainda de um conceito em construção, mas que “já pode configurar-se como uma categoria de análise da situação ou de práticas e políticas de educação dos trabalhadores do campo”. Prosseguindo, Caldart aborda as características principais “da prática social que vem produzindo o conceito de Educação do Campo, do tipo de ‘consciência de mudança’ que ele materializa ou projeta, e de que relações fundamentais constituem seu breve percurso histórico”.²⁶

Esse movimento gestou o que viria a constituir-se num contraponto de forma e conteúdo ao que, no Brasil, se denomina de Educação Rural. O objetivo da mudança não é, apenas, por mera questão de nomenclatura, mas sim pelo seu profundo significado. Caldart²⁷ afirma que se queria resgatar o sentido de “camponês” com sua bagagem de lutas sociais e culturais. Consequentemente, a partir daí, a educação “do campo” não estaria relacionada, apenas, à educação do camponês, mas também à dos quilombolas, grupos indígenas de toda sorte etc. Enfim, estaria voltada aos mais variados tipos de trabalhos vinculados ao trabalho no meio rural. Santos²⁸ partilha dessa ideia e afirma que “historicamente percebemos que a criação do conceito de educação escolar no meio rural esteve vinculada à educação ‘no’ campo, descontextualizada, elitista e

²³ HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 14-15.

²⁴ E para fugir de uma discussão ideológica mais cética que se concentra em um embate entre racionalismo ou incrementalismo das políticas públicas, ver trabalho que opta por um enfoque diferenciado: o do comunitarismo: SCHMIDT, João Pedro. “Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (online), Brasília, v. 6, n. 3, p. 51-72, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/229>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²⁵ SANTOS, Ramofly Bicalho. “História do campo no Brasil: o protagonismo dos movimentos sociais”. *Revista Teias* (online), v. 18, n. 51, p. 210-224, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revista-teias/article/view/24758>. Acesso em: 16 jul. 2021.

²⁶ CALDART, Roseli Salette. “Educação do campo”. In: CALDART, Roseli Salette et al. (org.). *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro: Expressão Popular; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012. p. 259.

²⁷ CALDART, Roseli Salette. “Educação do campo”. In: CALDART, Roseli Salette et al. (org.). *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro: Expressão Popular; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012. p. 260.

²⁸ SANTOS, Ramofly Bicalho. “História do campo no Brasil: o protagonismo dos movimentos sociais”. *Revista Teias* (online), v. 18, n. 51, p. 210-224, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revista-teias/article/view/24758>. Acesso em: 16 jul. 2021.

oferecida para uma minoria da população brasileira”. O autor acrescenta que era necessário romper com a educação rural e que, portanto, não se tratava, apenas, de mudança de nomenclatura, mas sim de referendar a busca por direitos sociais.

Prosseguindo, Caldart²⁹ adentra para um ponto crucial para o presente trabalho: a necessidade de políticas públicas. Santos³⁰ já dizia que os governos, com seus tropeços e ausência, deixaram, muitas vezes, a educação do campo “a Deus dará”, o que forçou os demais atores, como os movimentos sociais, a agirem. Caldart discorre sobre o desenrolar dos acontecimentos: o movimento realizado por ocasião da constituição da Educação do Campo “foi de partir das lutas pela transformação da realidade educacional específica das áreas de Reforma Agrária [...] para lutas mais amplas pela educação do conjunto dos trabalhadores do campo”.³¹

Diante do que foi relatado, percebe-se que houve a *identificação* de um problema: havia uma massa de educandos das áreas rurais que não recebia uma educação apropriada para eles. O passo seguinte foi batalhar pela formulação de uma política pública que pudesse acabar com o problema ou reduzi-lo. Nessa toada, entraram em cena os movimentos de grupos de interessados numa educação do campo. São alguns desses movimentos e consequentes ações do governo: o Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária (ENERA) de 1997; o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), criado em 1998; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECADI); o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO), criado em 2007; e o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO). Muitas dessas políticas foram “desidratadas” como será visto mais adiante.

A respeito da menção a “grupos de interessados”, essa expressão não é aleatória, pelo contrário, está ligada a outro tema bastante relevante no que concerne às políticas públicas — atores das políticas públicas — e que merece alguns apontamentos. Aquele indivíduo (sendo ele político ou não), Estado, organização, grupo de interesse etc., que tiver relevância no processo de formação de uma determinada política pública, será considerado um *ator* desta. Secchi diz que “são os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda”. O autor, ainda, acrescenta: “são eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações”.³² Importante apontar que a primeira etapa do processo de formação de uma política pública, o de *identificação do problema*, está aberta a uma universalidade de atores, os movimentos colacionados acima demonstram isso. Entretanto, para as demais fases — *formulação, tomada de decisão e implementação* (exceto na avaliação, onde encontra-se de novo a universalidade de atores) — a atuação se dará através de atores ligados formalmente ao governo, mesmo que ele esteja contratando agentes privados para realizá-la, como é comum ocorrer na fase da *implementação*.

Voltando à especificidade do tema principal, Caldart assevera que, desde a batalha e advento das políticas públicas de Educação do Campo, elas têm tido suas contradições, por vezes pendem para o favorecimento dos “oprimidos” e por vezes as políticas neoliberais prevalecem (as que favorecem o agronegócio). Caldart afirma que lutar por políticas públicas parece estar na “ordem do dia”, mas pondera que, “em uma sociedade de classes como a nossa, quando são políticas pressionadas pelo polo do trabalho, acabam confrontando a

²⁹ CALDART, Roseli Salette. “Educação do campo”. In: CALDART, Roseli Salette et al. (org.). *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro: Expressão Popular; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012.

³⁰ SANTOS, Ramoely Bicalho. “História do campo no Brasil: o protagonismo dos movimentos sociais”. *Revista Teias* (online), v. 18, n. 51, p. 210-224, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revista-teias/article/view/24758>. Acesso em: 16 jul. 2021.

³¹ CALDART, Roseli Salette. “Educação do campo”. In: CALDART, Roseli Salette et al. (org.). *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro: Expressão Popular; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012. p. 261.

³² SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 109.

lógica de mercado”. Esta, como diz a autora, somente consegue fazer a “vontade” do capital, se for hegemônica em todas as esferas da vida social.³³

Enfim, “como sair dessa encruzilhada?”, questiona a autora. Percebe-se, em relação ao trabalho desta, que a resposta ao seu questionamento residiria na prática de uma Educação *do* Campo. Essa prática, em sua opinião, “está ainda em processo de constituição histórica”, mas que já é detentora de características que auxiliam na identificação do seu traço de “consciência de mudança” — mencionado anteriormente.³⁴ É justamente nessa noção de consciência de mudança que a Pedagogia da Alternância será inserida no próximo capítulo.

3 Pedagogia da Alternância: origem, percurso e situação atual no Brasil

3.1 As origens da Pedagogia da Alternância e sua estreita ligação com as Maisons Familiales Rurales

Para relatar a história da Pedagogia da Alternância conforme se estudará neste artigo³⁵, será utilizada a obra — tida como seminal do tema — *O Livro de Lauzun* de autoria do abade Granereau. Será visto, ao longo do tópico, que Pierre-Joseph Granereau deu início, por volta de 1935, na pequena comuna francesa de Sérignac-Péboudou (a 620 km de Paris), a ensinamentos escolares a quatro estudantes, baseando-se na Pedagogia da Alternância.

Granereau percebia, já lá naquela época, que o discurso era de que os filhos “inteligentes” não deveriam ficar no campo, para não ficarem atrasados (um discurso que infelizmente ainda predomina). O abade, ciente disso, objetivou criar, diz Nosella, “uma escola camponesa própria, de elevada qualidade moral e técnica, para formar uma nova cepa de dirigentes, chefes, que liderassem o desenvolvimento do território camponês, quebrando a atávica submissão econômica, política, social e cultural à cidade”. Entretanto, ciente de que sozinho não conseguiria, “agarrou-se nas duas maiores instituições da época, a Igreja católica e o Estado”.³⁶

Aprendeu-se, também, com essa obra, que uma das principais características da Pedagogia da Alternância é essa estrutura de alternância entre o espaço escolar e o espaço familiar, mas não apenas isso, pois tal, de uma certa forma, está presente na maioria das escolas. O trecho que segue traz luz à essência da pedagogia em estudo:

[...] na alternância de Lauzun, a dosagem entre os momentos vividos na escola e fora dela era estudada visando à integração pedagógica entre os diferentes espaços. O objetivo era que os tempos escolares e extraescolares constituíssem um único processo formativo, orgânico, uma verdadeira escola de líderes (chefes, como preferia chamá-los Granereau), de dirigentes capazes de criticar amorosamente seu próprio território, questionando também, quando necessário, os conteúdos escolares, às vezes abstratos, inadequados e insuficientes.³⁷

³³ CALDART, Roseli Salete. “Educação do campo”. In: CALDART, Roseli Salete *et al.* (org.). *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro: Expressão Popular; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012. p. 262.

³⁴ CALDART, Roseli Salete. “Educação do campo”. In: CALDART, Roseli Salete *et al.* (org.). *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro: Expressão Popular; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012. p. 263.

³⁵ Faz-se essa anotação sobre a Pedagogia da Alternância como objeto desse estudo, pois será visto, mais adiante, que há uma outra Pedagogia da Alternância, diferente do que se propõe.

³⁶ GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun: onde começou a Pedagogia da Alternância*. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020. p. 12-13.

³⁷ GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun: onde começou a Pedagogia da Alternância*. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020. p. 17. O Livro de Lauzun fornece — até pelo significado que tem — uma noção sobre a Pedagogia da Alternância, a qual será trabalhada em maiores detalhes no ponto 2.2, com auxílio de outros autores, que, com o passar dos anos, conseguem fornecer um panorama mais completo sobre o tema.

Sobre as origens do Padre, que constam no primeiro capítulo do livro, era de família camponesa e se inspirou na sua própria atuação mais voltada para questões sociais e sindicais no início do século XX. Já no segundo capítulo, Granereau conta como a comuna francesa de Sérignac-Péboudou foi o berço de tudo, em 1935. Nesse contexto, fala sobre o camponês Jean Peyrat, sobre sua energia, força de vontade e sobre seu filho, que deveria voltar à escola superior (longe do campo, onde viviam), mas que não queria. Peyrat confia e desabafa com o Padre, que já havia se transformado em um amigo, que sente pelo filho que, com doze anos, já se encontra, juntamente à família, nesse dilema e diz: “para nós camponeses, é sempre a mesma coisa: não tem nada!... ou, então, nossos filhos irão às escolas, instruir-se-ão, mas estarão perdidos para a terra; ou, caso queiramos mantê-los na terra, é preciso que permaneçam ignorantes!” Granereau se oferece de fazê-lo “trabalhar” com ele, o pai pensa que tal poderá entediá-lo, ao passo que o abade oferece como solução encontrar outros meninos. Tal solução pareceu agradar Peyrat, e responde que se Granereau encontrar outros meninos, seu filho será o primeiro.³⁸

Aqui germina a ideia que Granereau acalentava há tanto tempo, assim diz ele: “eu, acabo, finalmente, de plantar em boa terra a ideia que havia, há tanto tempo, germinado na minha mente: uma escola adaptada ao meio de vida do mundo camponês.” Nessa toada, o autor já sabia de duas coisas: que teria de fazer algo diferente do que já havia em termos de educação; mas que, por outro lado, deveria extrair o que havia de melhor das fórmulas escolares existentes. E foi exatamente o que fez: pegou um pouco do que já havia na educação mais tradicional, mas adicionou seu “ingrediente” inusitado — a alternância — e formou a primeira *Maison Familiale Rurale* (MFR).³⁹

Granereau organizou os espaços necessários na casa paroquial de Sérignac, e iniciou o recrutamento de mais jovens, além do filho do Sr. Peyrat. Conseguiu, de início, quatro alunos. Reuniu-se com os pais e, depois de acertarem alguns pontos, o autor chegou à seguinte conclusão: “estávamos de acordo sobre os principais elementos da nova fórmula, que estabelecia, pela primeira vez, uma estreita colaboração família-escola”.⁴⁰

Depois de tudo pronto, paróquia, dividida em quarto para dormir e sala de estudos, camas arrumadas, chegaram os jovens. Após se despedirem dos seus pais, a primeira coisa que o pároco fez foi didaticamente mostrar a realidade do campo — ao mostrar a eles uma igreja e uma paróquia bastante simples e danificada — e questioná-los se tinham vontade firme de mudar aquela realidade, pois, se tivessem, estaria ali o primeiro dia/noite dessa “jornada”. No que segue, Granereau relata minuciosamente como procedeu com esses quatro primeiros alunos, sendo bastante interessante ver como era sua prática, sua dinâmica, aliás, ela lembra muito a pedagogia freireana.⁴¹

No que prossegue, Granereau discorre sobre os acontecimentos e percepções importantes acerca desse seu projeto em construção. Percebeu que a associação era a verdadeira “dona” da escola e, por isso, dentro do possível, tentava sempre atender as suas demandas. Sobre os desdobramentos: teve êxito em propagar sua atividade, atraindo mais jovens⁴²; conseguiu, em 1936, que sua aprendizagem Agrícola fosse considerada escolaridade; angustiava-se com a negativa do governo francês acerca de subvenções, o que o deixava indignado, pois via que para a aprendizagem industrial essas subvenções eram sempre robustas, ao

³⁸ GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun*: onde começou a Pedagogia da Alternância. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020. p. 64.

³⁹ GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun*: onde começou a Pedagogia da Alternância. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020. p. 65.

⁴⁰ GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun*: onde começou a Pedagogia da Alternância. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020. p. 71.

⁴¹ GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun*: onde começou a Pedagogia da Alternância. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020. p. 81.

⁴² Outro fator que atraía constantemente outras famílias e seus jovens era os êxitos nos exames oficiais. GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun*: onde começou a Pedagogia da Alternância. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020. p. 107-108.

passo que para a agrícola, eram insignificantes. Na verdade, se pode inferir que o campo, via de regra, não é, em quase todos os tempos, prioridade para os governos.

Depois disso, o próximo desdobramento seria a mudança de Sérignac para uma localidade mais central: Lauzun. As propostas foram finalmente aceitas nas instâncias superiores do governo francês.⁴³

O Pároco, para dar início às atividades da Casa Familiar em Lauzun, enfrenta, de início, as dificuldades inerentes a projetos ousados, entretanto, as transpõe. Com perseverança, inteligência e criatividade consegue levar seu sonho/projeto adiante, entrando na MFR de Lauzun em 1938, sai de lá somente em 1942.⁴⁴ Até que, por volta de 1944, Granereau se afastou do Movimento e adentrou uma nova etapa da história das *Maisons Familiales*.⁴⁵

3.2 Pedagogia da Alternância dos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs) no Brasil

Se na França e, depois, em outros países, à medida em que se espalharam pelo mundo, as MFR e sua Pedagogia da Alternância têm o Pe Granereau como maior responsável pela sua fundação e desenvolvimento; no Brasil, tal tarefa ficou a cargo de dois italianos que se assentaram em terras brasileiras: Pe Humberto Pietrogrande e Paolo Nosella. Aquele foi fundador do Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo (MEPES), enquanto este veio para o Brasil, em 1967, para trabalhar com educação popular e escreveu a seguinte dissertação: *Educação do Campo: origens da Pedagogia da Alternância no Brasil*, que virou livro em 2012⁴⁶. Juntos fundaram os primeiros Centros Familiares de Formação por Alternância no Brasil (CEFFAs).⁴⁷ Os CEFFAs dividem-se em Escolas Família Agrícola (EFAs) e Casas Familiares Rurais (CFR)⁴⁸.

Antes de prosseguir no aprofundamento sobre a Pedagogia da Alternância, faz-se aqui, tal qual fez Gimonet⁴⁹, um alerta: considerando que atualmente referida pedagogia encontra-se universalizada e não inerente apenas aos CEFFAs⁵⁰, o presente trabalho opta em trabalhar justamente essa Pedagogia da Alternância, a dos CEFFAs, pois tem um objetivo muito claro a atingir: o de mudança social. E tal entendimento é pacífico entre os escritores que vivenciaram e/ou pesquisaram sobre o tema.⁵¹ Por isso, essa pedagogia é tão relevante para a Educação do Campo que se expõe e defende neste artigo.

⁴³ GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun: onde começou a Pedagogia da Alternância*. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020. p. 109-110.

⁴⁴ GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun: onde começou a Pedagogia da Alternância*. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020. p. 112-140.

⁴⁵ Nosella, apesar de reconhecer a importância e o pioneirismo de Granereau no tocante às *Maisons Familiales* e a Pedagogia da Alternância, aponta para algumas questões controversas acerca do Padre e que poderiam ter sido a razão de seu afastamento: faltava-lhe organização administrativa; aos olhos de uns, teve relacionamento bom demais com um governo que colaborava com os alemães nazistas; queria uma formação para o campo totalmente fechada, que escolarizasse todo o sistema educacional. NOSELLA, Paolo. *Educação no campo: origens da pedagogia da alternância no Brasil*. Vitória: EDUFES, 2012. p. 50-51.

⁴⁶ Nosella diz que este seu livro, juntamente com o *Livro de Lauzun*, foi uma espécie de Carta Magna do Movimento. NOSELLA, Paolo. *Educação no campo: origens da pedagogia da alternância no Brasil*. Vitória: EDUFES, 2012. p. 1.

⁴⁷ NOSELLA, Paolo. *Educação no campo: origens da pedagogia da alternância no Brasil*. Vitória: EDUFES, 2012.

⁴⁸ Há muitas similaridades entre ambas, mas o que pode ser apontado é que, via de regra, aquelas oferecem formação técnica, ou seja, reconhecida pelo CREA, enquanto esta se volta mais para a qualificação.

⁴⁹ GIMONET, Jean-Claude. *Praticar e compreender a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs*. Tradução de Thierry de Burghgrave. Petropolis: Vozes; Paris: AIMFR – Associação Internacional dos Movimentos Familiares de Formação Rural, 2007. p. 11.

⁵⁰ Costa também aponta rapidamente para essa questão, afirmando que, atualmente, na França, a Pedagogia da Alternância está sendo utilizada para uma diversidade de atividades não vinculadas às aprendizagens do campo. COSTA, João Paulo Reis. *Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul - EFASC: uma contribuição ao desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo a partir da Pedagogia da Alternância*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012. p. 42.

⁵¹ O próprio Granereau, Nosella, Gimonet, Costa etc.

3.2.1 Pilares dos CEFFAs

São os quatro pilares dos CEFFAs: associação; alternância; formação integral; e desenvolvimento do meio. Os dois primeiros são tidos como meios e os dois últimos, como finalidades.

Formar uma *Associação Local* (preferencialmente antes de constituir o CEFFA) tem por fundamento o fato de que a presença das famílias na vida escolar é extremamente imprescindível, pois, na verdade, o Centro a ela pertence, como já colocava Granereau quando afirmava que a associação era a verdadeira “dona” da escola. Assim, nada mais natural do que ela decidir os rumos do CEFFA ao qual se vincula. Importante compreender que não se trata de uma associação de pais e alunos, como aquelas mais corriqueiras, em que a associação das famílias se dá com a finalidade de dar apoio às atividades escolares, “são associações para o desenvolvimento local, onde não somente participam pais de alunos como outros atores presentes no meio”.⁵²

Já a *Alternância*, esse pilar percebido também como um meio de se atingirem os objetivos dos CEFFAs, é notável por sua capacidade de permitir que o aluno retire seu aprendizado da sua própria realidade. Ela ocorre, geralmente, da seguinte forma, o aluno passa um período (podendo ser de uma semana ou mais) no CEFFA e outro período (podendo ser ou não igual ao período passado no CEFFA) na sua propriedade rural, de forma que ele possa mesclar os aprendizados realizados tanto no CEFFA quanto no seu meio. Mas não se trata, apenas, de uma simples alternância espaço/tempo vazia, como ocorre numa metodologia tradicional. A Alternância está umbilicalmente ligada à pedagogia freireana, pois essa desloca o lugar do saber — que na pedagogia tradicional está no professor — e reconhece que o aprendizado acontece a partir da vivência e experiência do aluno.

A *Formação integral* objetiva que os alunos se preparem para a vida no que diz respeito a um maior número de searas possíveis e não apenas no tocante ao trabalho e à intelectualidade. Trata-se de formar um sujeito integrado com os ambientes que o rodeia, o que tem ligação direta com o próximo pilar — do desenvolvimento do meio. O aluno deve ter sua formação num ambiente que proporcione a ele, a sua família e a seus

professores estar integrados e construir conjuntamente uma série de conhecimentos, valorizar os momentos da formação em sala de aula, na convivência em todos os espaços da escola, nas assembleias, nos cursos, nas visitas às famílias e das famílias na escola, nas visitas de estudo, enfim, integral.⁵³

Já o pilar *Desenvolvimento do meio* objetiva que a formação dos estudantes dos CEFFAs tenha conexão direta com possíveis melhoramentos do seu meio, seu entorno, sua comunidade. Mas ressalta-se que o desenvolvimento a ser perseguido não deve estar atrelado à questão puramente econômica, mas sim, a melhoramentos na qualidade de vida dos cidadãos desse meio. Podendo ser também de cunho ambiental, educacional, de saúde, de saneamento, de justiça etc.⁵⁴

De forma geral, tanto os meios quanto os objetivos da Pedagogia da Alternância permitirão que o estudante se sinta parte integrante do meio em que vive e que tenha sobre ele um olhar mais abrangente e reflexivo.

⁵² COSTA, João Paulo Reis. *Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul - EFASC: uma contribuição ao desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo a partir da Pedagogia da Alternância*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012. p. 124-125.

⁵³ COSTA, João Paulo Reis. *Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul - EFASC: uma contribuição ao desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo a partir da Pedagogia da Alternância*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012. p. 151.

⁵⁴ COSTA, João Paulo Reis. *Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul - EFASC: uma contribuição ao desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo a partir da Pedagogia da Alternância*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012. p. 154.

3.2.2 Instrumentos da Pedagogia da Alternância

A Pedagogia da Alternância se materializa por meio de alguns instrumentos. Começando-se por aquele que não é de responsabilidade — pelo menos não direta — do aluno: o *Plano de Formação*. Esse instrumento é de responsabilidade do diretor/coordenador do CEFFA e pode ser entendido como uma espécie de “plano de voo” do percurso formativo e educativo, pois “ele integra, dá coerência às finalidades do projeto educativo, enuncia os objetivos e as etapas, articula os tempos” da vida e o da escola, formando, assim, uma terceira lógica. O autor faz ainda um comparativo com o que considera ser um planejamento de ensino (centrado no conteúdo com justaposição de disciplinas), um de aprendizado (que se centraliza no educando, procurando atender, sempre que possível, suas necessidades e ritmos) e, por fim, do aprendizado por alternância. O último tem tudo o que o segundo tem, mas é aplicado aos CEFFAs, por isso, busca: articular os tempos e espaços da formação; associar a formação profissional e a formação geral; permitir aos alternantes relacionar, articular e unificar lógicas e aprendizados de naturezas diferentes; acompanhar o jovem ou adulto na construção de seu projeto profissional. Assim, para ilustrar o que quer dizer, o autor propõe algumas dinâmicas que podem ser encontradas nos CEFFAs a fim de implementar a alternância. São algumas delas: dinâmicas que permitam o alternante passar suavemente de um tempo ao outros (um esporte, um jogo); atividades de junção etc.⁵⁵

Gimonet reforça a ideia que Granereau já expunha, acerca do fato de que a experiência é o ponto de partida do aprendizado na Pedagogia em questão, mas aponta para o fato de que ela precisa ser “explorada, analisada, expressa e confrontada para se tornar um suporte de formação e de educação”. Nesse sentido, o instrumento que terá o condão de fazê-lo será o *Caderno da Realidade*. Ele será uma espécie de livro “fio condutor” que conterà as variadas aprendizagens do educando, mas que, em contrapartida, se articulará nos momentos oportunos com livros acadêmicos, “para enriquecê-lo e construir o grande livro dos saberes a serem aperfeiçoados e das aprendizagens a serem feitas no presente de um percurso para o futuro”. Entretanto, ele somente terá “sentido para o alternante, bem como para os monitores e os pais ou mestres de estágio, na medida em que se integra no conjunto do processo de formação do que é a peça mestra”. Segundo o autor, se não for assim, o *Caderno da Realidade* será “reduzido a um simples instrumento didático”.⁵⁶

Outro instrumento de suma importância é o *Plano de Estudo* que contém questões elaboradas em conjunto pelos alunos e professores-monitores e que deve receber atenção do aluno quando estiver em casa, pelo menos, por duas horas por dia.

Costa, por sua vez, aponta para algo de extrema relevância no tocante ao instrumento em questão, que é válido colacionar também:

Nascido da necessidade de investigar a realidade em que o jovem e sua família estão inseridos, o PE dá voz a quem historicamente esteve fora de qualquer processo educativo, valorizando o conhecimento familiar. Pais, avós, tios e vizinhança passam a ser uma fonte primária dessa pesquisa, possibilitando ao jovem saber de situações e informações que até então não conhecia ou não valorizava. Esse instrumento trata o conhecimento original sem a hierarquia comum do academicismo ou do cientificismo, trazendo para a escola e experimentando sob o olhar pedagógico.⁵⁷

Já a *Colocação em Comum*, como diz Gimonet, constitui, basicamente, o momento em que o alternante vai colocar em grupo aquilo que absorveu, que apreendeu durante seu tempo fora do CEFFA. O autor discorre, também, sobre suas funções, a saber: a de articulação dos dois espaços-tempos da alternância (proporciona

⁵⁵ GIMONET, Jean-Claude. *Praticar e compreender a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs*. Tradução de Thierry de Burghgrave. Petropolis: Vozes; Paris: AIMFR – Associação Internacional dos Movimentos Familiares de Formação Rural, 2007. p. 70-79.

⁵⁶ GIMONET, Jean-Claude. *Praticar e compreender a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs*. Tradução de Thierry de Burghgrave. Petropolis: Vozes; Paris: AIMFR – Associação Internacional dos Movimentos Familiares de Formação Rural, 2007. p. 32-34.

⁵⁷ COSTA, João Paulo Reis. *Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul - EFASC: uma contribuição ao desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo a partir da Pedagogia da Alternância*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012. p. 183.

a problematização); de ensino mútuo, pois, de certa forma, cada alternante aqui se torna um professor; de abertura e de junção, pois ajuda o alternante a não se limitar somente na experiência da sua família; de desenvolvimento da expressão e das aprendizagens metodológicas; função socioeducativa, pois há aí “atitudes de *nuance*, de tolerância, de respeito, de aceitação da diferença”. Esse instrumento é tão importante para a Pedagogia da Alternância que, inclusive, - Gimonet afirma que passar por cima dele significaria “amputar o processo de formação alternada e tirar dos alternantes uma atividade fundamentalmente educativa”.⁵⁸

Há outros instrumentos que têm tamanha importância também, como as *visitas* de estudos (pode ser uma interação em ambiente externo de aprendizagem ou com pessoas externas que têm algo de seu aprendizado a partilhar) às famílias (momento de troca e contato profundo), *Serões* e *Projeto Profissional Jovem* (PPJ). Sobre o PPJ é importante esclarecer que ele é apresentado ao final do curso⁵⁹ e será, de certa forma, um “compilado” de tudo o que o estudante vivenciou e experienciou ao longo de sua formação. Trata-se de um instrumento bastante enriquecedor tanto para o estudante, quanto para sua comunidade.

Percebe-se que a Pedagogia da Alternância dispõe de uma gama de pilares e instrumentos para que o estudante tenha a melhor formação possível, entretanto, perpassando por todos eles, fica claro que depende muito do esforço e evolução pessoal do aluno concluir sua formação no CEFFA, com sucesso. E não poderia ser diferente, pois é da natureza da pedagogia em questão que a aprendizagem germine do próprio aluno.

3.3 O espaço reservado à Pedagogia da Alternância nas políticas públicas de Educação do Campo no Brasil

O trabalho trouxe como hipótese a existência de um espaço reservado à Pedagogia da Alternância das políticas públicas de Educação do Campo no Brasil e, para confirmar ou refutar essa hipótese, optou-se por analisar os seguintes indicadores: inventariar tanto o marco legal sobre o tema, quanto o número de CEFFAs no país; analisar e trazer os relatos dos principais atores dos CEFFAs do Brasil, colhidos por meio de um evento *online* promovido pela União Nacional das Famílias Agrícolas do Brasil (UNEFAB), ocorrido nos dias 3-5 de agosto de 2021.

Voltando à abordagem do ciclo das políticas públicas, o inventário do marco legal e número de CEFFAs do Brasil mostra a presença da Pedagogia da Alternância em uma política pública que está sendo implementada, a política pública de Educação do Campo. A relação com a fase de avaliação reside nos depoimentos das pessoas que estão diretamente ligadas a esse universo.

3.3.1 Marco legal e número de CEFFAs no Brasil

O direito à educação e outras determinações a ele relacionadas estão previstos, de forma mais direta, na Seção I, do Capítulo III, da Magna Carta brasileira.⁶⁰ Por meio deles, se pode depreender que a educação é direito de todos, ao mesmo tempo em que é dever do Estado e da família e estes podem contar com o auxílio da sociedade. O ensino, que por meio dela deve ser ministrado, deve ser acessível a todos e aberto ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas.⁶¹

⁵⁸ GIMONET, Jean-Claude. *Praticar e compreender a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs*. Tradução de Thierry de Burghgrave. Petropolis: Vozes; Paris: AIMFR – Associação Internacional dos Movimentos Familiares de Formação Rural, 2007. p. 43- 47.

⁵⁹ É para a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs, o que é o Trabalho de Conclusão de Curso para os cursos com metodologias mais tradicionais.

⁶⁰ Do art. 205 ao 214 da Constituição Federal. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 1 set. 2021.

⁶¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 1 set. 2021.

Os demais dispositivos que serão considerados, a título de marco legal, serão, de uma forma ou outra, desdobramentos daqueles. Desse modo, de forma mais pontual, o reconhecimento da “alternância”, para a educação básica, surge na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).⁶² A partir desse momento, os CEFFAs passaram a funcionar com a autorização dos estados, como experiência⁶³, especialmente porque, por fim, em 2006, um Parecer do Conselho Nacional da Educação⁶⁴ reconheceu como dia letivo, por meio da alternância, aquele em que o estudante se encontra em casa, incumbido de realizar suas tarefas escolares, desde que munidos dos instrumentos pedagógicos pertinentes.

No tocante ao acesso a recursos para os CEFFAs, se pode citar a antiga Lei do Fundeb, que passou a reconhecer a Educação do Campo que era ofertada por estes Centros, bem como sua continuidade por ocasião da Nova Lei do Fundeb⁶⁵. Ou seja, a partir dessas disposições, os CEFFAs passaram a receber recursos compostos pelo Fundeb através de Termos de Parceria entre Estados e Municípios.⁶⁶

Percebe-se que a legislação, o marco normativo no tocante ao reconhecimento dos CEFFAs e da sua Pedagogia da Alternância, num crescente, agrega elementos positivos e propositivos a cada ato normativo, entretanto, ainda há o que ser feito para melhor regulamentar o tema. Prova disso é a existência de uma Proposta de Regulamentação da Pedagogia da Alternância, apresentada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que ainda não se tornou lei. A referida Proposta⁶⁷, como consta na sua introdução, é uma resposta à demanda da UNEFAB, de setembro de 2017, que reivindicou mecanismos normativos que pudessem assegurar acesso dos CEFFAs às Políticas Públicas da Educação do Campo. No decorrer do texto, a equipe do Conselho Nacional de Educação (CNE) discorre sobre o histórico, instrumentos e importância da Pedagogia da Alternância e, ao final, propõe um Projeto de Resolução estabelecendo normas e princípios para o reconhecimento e regulamentação dessa pedagogia, tanto para a Educação Básica, quanto para a Educação Superior e, ainda, a possível Formação de Profissionais da Educação. Entretanto, novamente ressalta-se que, por ora, há apenas esse Projeto que ainda não foi aprovado.

Por fim, aponta-se, também, para o número de CEFFAs existentes, atualmente, no Brasil, ou seja, desde o início dos trabalhos nas EFAs de Olivânia e de Alfredo Chaves, ambas no Espírito Santo, em 1969, o número de CEFFAs foi aumentando até chegar aos números atuais: 230 (duzentas e trinta), sendo 155⁶⁸ (cento e cinquenta e cinco) EFAs e 75 (setenta e cinco) Casas Familiares Rurais.⁶⁹

⁶² Art. 23 *caput* da Lei de Diretrizes e Bases. BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em: 1 set. 2021.

⁶³ BRASIL. Ministério da Educação. *Estudo sobre o custo aluno das Escolas do Campo com a Pedagogia por alternância no Brasil*. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), Departamento de Educação para a Cidadania, Diversidade e inclusão. Brasília: ME, 2018. p. 8.

⁶⁴ BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer Conselho Nacional de Educação Câmara de Educação Básica nº 01/2006*: proposta de aceitação da conta de dias letivos através da Pedagogia da Alternância nos CEFFAs. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb001_06.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

⁶⁵ Em 2010, o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), instituído pelo Decreto 7.352 de 2010, reconheceu a Educação do Campo promovida pelos CEFFAs, o desdobramento disso foi a inserção desses Centros para receber recursos angrariados pelo Fundeb (primeiro com o advento da antiga Lei 11.494 de 2007 no art. 8 §1º, II e depois no art. 7º §3º, I, “b” da Nova Lei – 14.113/2020 do Fundeb).

⁶⁶ De todo modo, Joel Duarte Benísio, no estudo que promoveu para o Ministério da Educação sobre o custo aluno das Escolas do Campo com a Pedagogia por Alternância no Brasil, relata algumas das dificuldades de repasse através desses Termos. BRASIL. Ministério da Educação. *Estudo sobre o custo aluno das Escolas do Campo com a Pedagogia por alternância no Brasil*. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), Departamento de Educação para a Cidadania, Diversidade e inclusão. Brasília: ME, 2018.

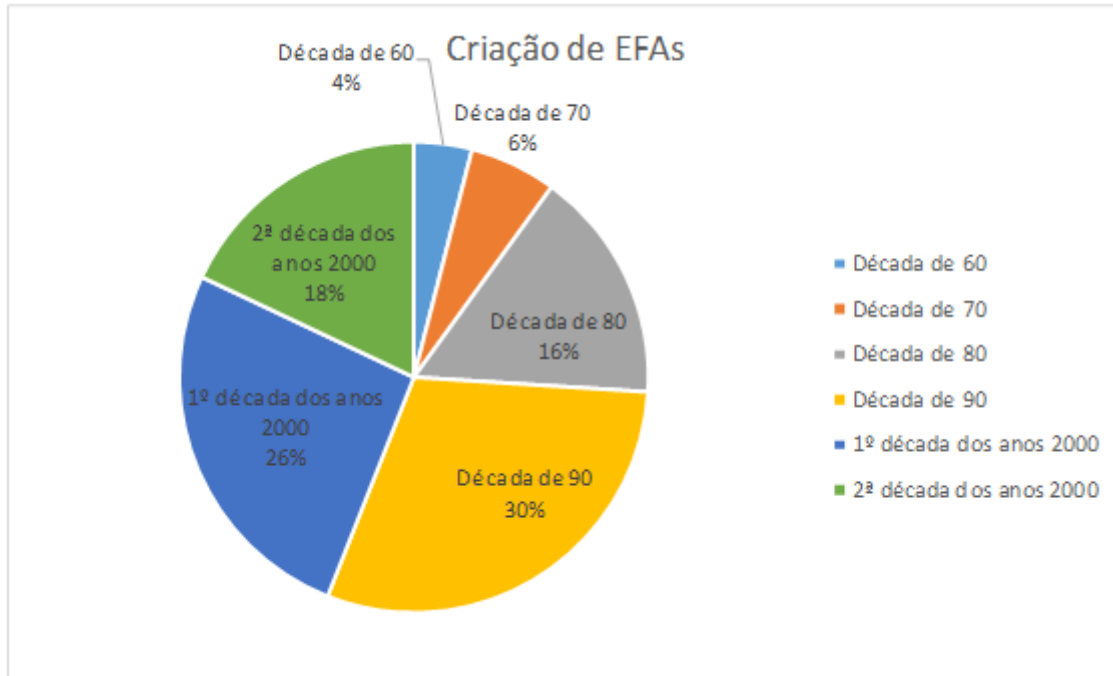
⁶⁷ BRASIL. Ministério da Educação. *Proposta do Conselho Nacional de Educação de regulamentação de Pedagogia da Alternância*. 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2020-pdf/146891-texto-referencia-pedagogia-da-alternancia/file>. Acesso em: 1 set. 2021.

⁶⁸ O Consultor comete um pequeno erro quando coloca o número total de 157 (cento e cinquenta e sete) EFAs, pois no próprio documento, inclusive na mesma página, ele expõe o número correto de 155 (cento e cinquenta e cinco).

⁶⁹ BRASIL. Ministério da Educação. *Estudo sobre o custo aluno das Escolas do Campo com a Pedagogia por alternância no Brasil*. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), Departamento de Educação para a Cidadania, Diversidade e inclusão. Brasília: ME, 2018. p. 6.

Nesse viés, de forma mais específica, apresenta-se um gráfico em que se escolheram 50 (cinquenta) EFAs para apresentar sua década de criação. O gráfico aponta para um crescimento, desde a década de 1960 até a década de 1990, depois apresenta uma leve diminuição do número de EFAs, criadas nas duas décadas do século XXI.

Gráfico 1: criação das Escolas Famílias Agrícolas no Brasil



Fonte: elaborada pelos autores.⁷⁰

Apesar de o gráfico mostrar um crescimento do número de EFAs até a década de 1990 e uma diminuição nas últimas duas décadas, essa diminuição, na prática, representa uma espécie de estabilização, quando combinada com o indicador das impressões dos atores dessas escolas, o que revela que elas se fortaleceram ao longo dos anos e conquistaram seu espaço na Educação do Campo.

3.3.2 Relatos dos principais atores dos CEFFAs do Brasil

Antes de adentrar mais especificamente nos relatos objetos do tópico, se faz importante esclarecer, ainda que brevemente, as divisões acerca das instituições envolvidas pela Pedagogia da Alternância. Pode-se dizer que as CEFFAs, no geral, estão ligadas a uma associação mais localizada na sua região ou estado, denominadas regionais⁷¹ — que poderão, até mesmo, ser a própria *Associação local* mencionada acima — estas, ligadas à União Nacional das Escolas Família Agrícola do Brasil (UNEFAB) que, por sua vez, está ligada à *Association Internationale des Mouvemens Familiaux de Formation Rurale* (AIMFR).

O presente tópico trará como núcleo um evento realizado de forma *online* pela UNEFAB⁷², intitulado “Seminário Nacional da Pedagogia da Alternância das Escolas Família Agrícola”, que ocorreu entre os dias 03 a 05 de agosto de 2021. O evento tinha como objetivo trazer à luz impressões e sentimentos que os es-

⁷⁰ Sobre as EFAs pesquisadas e seus estados: 4 (quatro) do MA; 4 (quatro) da BA; 4 (quatro) do RS; 4 (quatro) de MG; 6 (seis) do AP; 2 (duas) do RJ; 1 (uma) de SE; 4 (quatro) do CE; 1 (uma) de TO; 2 (duas) do PA; 2 (duas) de RO; 1 (uma) do MA; 1 (uma) do AC; 3 (três) do MS; 11 (onze) do PI.

⁷¹ Como será citado logo a seguir, tais como AECOFABA, AGEFA, AMEFA, REFAISA etc.

⁷² Instituição de representação e assessoria às EFAs do Brasil. O desdobramento de sua ação é o fomento da Pedagogia da Alternância.

tudantes, famílias e monitores tinham das EFAs da qual fazem ou faziam parte. Portanto, por ser um evento recente, que colheu impressões de EFAs e regionais dos cantos mais variados do Brasil — muito embora não possa ser contado com um dado oficial (uma vez que o objetivo do evento não foi o de colher esses dados) —, será aqui utilizado como indicador de cunho qualitativo sobre o lugar reservado à Pedagogia da Alternância nas políticas públicas de Educação do Campo brasileiras.

Os relatos que serão apresentados funcionarão como uma espécie de ilustração do que já foi dito sobre a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs, ou seja, o que foi visto em teoria, agora, será demonstrado através de referidos relatos das práticas.

Sobre o pilar *Associação*, se tem o relato de uma jovem estudante que representava o Instituto Regional Bélgica (IBELGA) do Rio de Janeiro, sobre o fato de que as decisões de seu CEFFA incluem os alunos, a Associação.⁷³

Sobre a *formação integral* do aluno, se tem o relato uma egressa da EFA de Santa Cruz do Sul (EFASC) do Rio Grande do Sul, que fez uma fala muito lúcida sobre a importância da atuação do aluno em uma EFA, pois caberá a ele fazer “a roda andar”, pois será ele, esse ator, que atuará e transitará em todos os espaços que se ligam ao CEFFA. A jovem também expôs sobre sua percepção acerca das reflexões que a EFA permite, ou seja, os alunos da EFA, no geral, passam a não ter mais uma postura passiva de fazer algo no contexto escolar “apenas por fazer”, mas, sim, porque há sentido em fazer. Outra jovem, que estava representando a Associação mineira das EFAs (AMEFA), alegou que, por causa dos aprendizados proporcionados pela sua EFA, se sentia apta a discutir sobre política. Alguns desses sujeitos apontaram também para outros instrumentos relevantes da Pedagogia da Alternância, tais como os serões de estudo, sessões de integração, viagens e visitas de estudo etc.⁷⁴

Foram, no total, onze relatos de estudantes e todos eles, de certa forma, enaltecem o seu CEFFA, com sua Pedagogia da Alternância. Todos atribuíram a esse verdadeiro sistema educativo, como diz Gimonet, uma melhora da sua vida, família e comunidade. Nesse sentido, se pode fazer referência à fala de Tiago Pereira, Diretor da Regional das EFAs do Semiárido (REFAISA), que, ao abrir o seminário da UNEFAB, alegou que ele seria realizado tal qual uma Colocação em Comum das EFAs, ou seja, os alunos, famílias, monitores iriam falar cada um da sua experiência para que houvesse a troca de aprendizados.⁷⁵

Sobre o Plano de Estudos, uma das alunas que representava uma das Regionais de Rondônia (AEFARO), além de ter declamado uma lindíssima poesia de sua autoria para expressar suas impressões e sentimentos por sua EFA, ressaltou a grande interação que ocorre entre escola/família/alunos, e muito dessa interação⁷⁶ é desdobramento do Plano de Estudos, segundo ela.

Alguns relatos do referido Seminário foram no sentido de ressaltar o Projeto Profissional Jovem (PPJ), de como ele ajudou, no caso de um jovem egresso da EFA do Piauí, Serra da Capivara, a ter um trabalho a partir do que desenvolveu a título de PPJ.⁷⁷ Também são muito gratas à EFA Dom Frágoso do Ceará e ao PPJ⁷⁸, duas jovens que lá estudam, pois este instrumento ajudou não somente as suas famílias, mas também à toda a comunidade. Há, ainda, o relato de uma aluna da uma EFA do Maranhão, bastante positivo sobre sua escola. Ela alega que sua EFA nasceu numa região de muitos conflitos agrários, mas que mesmo assim

⁷³ LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância*: realidade, desafios e possibilidades. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁷⁴ LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância*: realidade, desafios e possibilidades. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁷⁵ LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância*: realidade, desafios e possibilidades. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁷⁶ LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância*: realidade, desafios e possibilidades. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁷⁷ Este egresso também ressaltou a importância do Plano de Estudo para aproximar o aluno e a família.

⁷⁸ Nesta EFA, o PPJ é chamado de Projeto Vida da família Camponesa.

conseguiu dar espaço de estudo para quem não tinha condições. Também afirma que as pessoas da escola são muito acolhedoras, que ajudam umas às outras, e que, inclusive, a escola lhe propiciou acesso à internet na época da pandemia, pois não tinha condições para tal.⁷⁹

Prosseguindo, seguem agora alguns depoimentos das famílias que compõem os CEFFAs, que também foram colhidos do já mencionado evento da UNEFAB. O primeiro relato é de uma mãe de egresso da EFA Antônio Fontinele, do município de Lago do Junco (MA). Esse depoimento é muito importante porque, em primeiro lugar, ressalta que a EFA foi fundada pela necessidade das famílias do município e da região, pois, em 1995, quando foi criada, a comunidade se encontrava numa situação social bastante complicada, com muitos conflitos e sem escola para um número considerável de camponeses, tendo de recorrer a municípios vizinhos. Nesse contexto, a comunidade se uniu e batalhou pela criação da EFA, que poderia trabalhar melhor a realidade da comunidade, já que as outras escolas eram “sempre são diferentes e a gente queria uma que parecesse um pouquinho mais com a gente”, diz ela. Ou seja, fica patente que se trata de uma escola que promove o aprendizado a partir da realidade do aluno. Em outra passagem da fala dessa mãe, fica claro que a escola se empenha em “formar o cidadão aonde ele possa estar e que ele possa ter essa autonomia de trabalhar de ser um pouco mais crítico”. Ou seja, a EFA busca formar o cidadão na sua integralidade.⁸⁰

Outro depoimento, também de uma mãe agricultora (representando a AECOFABA) que tem dois filhos na EFA de sua comunidade quilombola de Agreste, ressalta a importância da EFA para melhoramentos da família e da comunidade, ou seja, a EFA promove o *desenvolvimento do meio*. Nessa mesma toada, há, também, a fala de um pai de aluno, representando a REFAISA, que discorre sobre como a EFA auxilia os pais na formação de seus filhos. Ele tem tanta consideração e gratidão por essa escola, que chega a dizer que é “a melhor escola do planeta!”⁸¹

Encerra-se a parte dos depoimentos das famílias com o relato, muito impactante, de uma mãe de aluno do IBELGA (RJ). Ela enaltece, fervorosamente, a Pedagogia da Alternância do CEFFAs em virtude de esta proporcionar uma formação integral do aluno; uma interação notável entre as disciplinas, uma vez que o aluno aprende português quando escreve um relatório (seja de zootecnia ou de técnicas agrícolas, por exemplo), ou então, matemática, quando calcula o NPK do solo ou a quantidade de comida para os animais; ou seja, em sua opinião, ao trazer a escola para dentro da vida dos alunos, a Pedagogia da Alternância está gerando curiosidades e está formando pesquisadores e “não apenas pessoas que estão marcando ‘xizinho’”.⁸²

Nem tudo na Pedagogia da Alternância “são flores”, há dificuldades a serem enfrentadas, problemas a serem resolvidos. Nesse sentido, há o relato bastante relevante de um agricultor familiar que faz parte da Associação de pais da EFA de Simonésia (MG). Ele diz que há duas grandes dificuldades a serem vencidas em relação à pedagogia em questão e em sua EFA: fazer permanecer as parcerias da escola para que ela tenha os recursos necessários para continuar suas atividades e encontrar uma forma de auxiliar as famílias e os alunos, que tem dificuldades, com suas atividades escolares no tempo *casa/propriedade*.⁸³

Por fim, no último dia, o evento trouxe depoimentos dos monitores dos CEFFAs, ressaltando sempre o aspecto dessa pedagogia, de que o monitor, com os alunos, aprende tanto quanto ensina. Um monitor ressaltou o fato de que é extremamente importante que o monitor esteja envolvido no movimento das EFAs, que não seja alheio a ele. Os monitores, ao falarem das dificuldades e desafios desses Centros, também

⁷⁹ LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância: realidade, desafios e possibilidades*. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁸⁰ LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância: realidade, desafios e possibilidades*. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁸¹ LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância: realidade, desafios e possibilidades*. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁸² LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância: realidade, desafios e possibilidades*. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁸³ LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância: realidade, desafios e possibilidades*. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

apontam para a questão da formação de monitores, pois são poucos os Centros de Formação de monitores. Importante registrar que uma monitora pontuou sobre a necessidade deste monitor/educador ser crítico, reflexivo, que tenha uma fala dialógica.⁸⁴

Enfim, os depoentes, de forma geral, destacaram as principais características que devem ter esses profissionais, pois, caso eles não as detenham, deixarão o sistema educativo dos CEFFAs inapto para cumprir sua função.

3.3.3 Um alerta: o desmonte das políticas públicas que afetam a Educação do Campo

Os retrocessos nas políticas públicas sob o governo eleito em 2018 (parte dos quais tem raízes no governo anterior, pós-Golpe de 2016) manifestam-se em diferentes áreas.⁸⁵ As políticas públicas de Educação do Campo (tanto as mais diretas quanto as que a tangenciam) não são exceção.

Veja-se: o PRONERA, criado em 1998 e instituído como política pública em 2010, responsável, há vinte e quatro anos, pela formação de milhares de trabalhadores do campo, promovendo a alfabetização de jovens e adultos, graduações e, até mesmo, pós-graduações deste público (ofertou 499 cursos, em parceria com 94 instituições de ensino, atendendo 186.734 pessoas), vem sofrendo com as investidas em desfavor de sua continuidade, desde o Golpe de 2016. São algumas delas: drásticas reduções orçamentárias, contínua deslegitimação dos Movimentos Sociais Populares como gestores do que é público, extinção de mecanismos de participação popular etc.⁸⁶

Outros desmontes ligados às coisas do campo continuaram e continuam ocorrendo. Em 2019, a SECA-DI, que atua, inclusive, em relação às escolas que trabalham com a Pedagogia da Alternância, foi extinta; o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que pertencia ao Ministério de Desenvolvimento e Agricultura (MDA), após a extinção deste, em 2016 (governo de Michel Temer), foi remanejado e acabou ficando sob o “guarda-chuva” do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que serve notadamente ao interesse da classe patronal e do agronegócio⁸⁷; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)⁸⁸ embora siga, cambaleante, recorrentemente precisa ser suspenso por falta de recursos etc.

De forma similar ao que acontece em outras políticas sociais, ambientais e econômicas, as políticas de Educação do Campo estão sob ameaça, face à hegemonia de um grupo governante identificado com pautas conservadoras e neoliberais que não dialogam com as premissas que orientam a Pedagogia da Alternância.

⁸⁴ LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância: realidade, desafios e possibilidades*. Publicado pelo Canal UNE-EAB Brasil. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁸⁵ AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Leonardo; MARONA, Marjorie. *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

⁸⁶ MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. *Pronera: 24 anos de conquista e resistência na Educação do Campo*. 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/04/16/pronera-24-anos-de-conquista-e-resistencia-na-educacao-do-campo%EF%BF%BC/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁸⁷ SANTOS, Ramofly Bicalho *et al.* “Em defesa da Educação do Campo: enfrentando o desmonte das políticas públicas”. *Periferia: educação, cultura e comunicação* (online), v. 13, n. 1, p. 39-59, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/55211/37965>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁸⁸ Para verificar a importância do Pronaf enquanto política pública para o pessoal do campo (muito embora não esteja diretamente vinculada à Educação do Campo): HENIG, Edir Vilmar; SANTOS, Irenilda Ângela dos. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (online), Brasília, v. 6, n. 1, p. 255-269, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/223>. Acesso em: 12 jul. 2022.

4 Considerações finais

Iniciou-se o trabalho discorrendo sobre os principais atores das políticas públicas, Estado e Sociedade, cujas características atuais fornecem um panorama geral não exatamente promissor, por estarem imbuídos de práticas, valores e características de pós-modernidade, pós-verdade, exceção e pós-democracia. Viu-se, também, que o estudo das políticas públicas tem o condão de auxiliar na identificação de problemas e de tentar encontrar maneiras de resolvê-los. Bem como apontou-se para o fato de que as políticas públicas podem ser percebidas como sistemas comunicacionais, uma vez que os problemas que as geraram não podem serem vistos de forma estanque.

Em um segundo momento, o foco da análise voltou-se às políticas públicas de educação para o campo, trazendo à baila a contraposição a uma Educação *no* Campo — mais elitista, que não tem consideração para a formação do camponês enquanto tal e que objetiva mão de obra barata para sustentar seus propósitos — e uma Educação *do* Campo, que percebe essa Educação como uma oportunidade de conscientização sobre a necessidade de mudanças sociais, principalmente para o camponês, que sempre teve que travar bravas lutas para tentar viver dignamente. Nesse embate, referidas políticas pendem ora para um viés, ora para outro.

Posteriormente, discorreu-se sobre a Pedagogia da Alternância, apontando para seus principais aspectos e sua trajetória, identificando sua origem nas *Maisons Familiales Rurales*, fazendo uma correspondência desta com a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs. Observou-se que a leitura da trajetória das políticas públicas de Educação do Campo sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas revela que essa pedagogia veio ao encontro das expectativas de movimentos sociais e de diretrizes governamentais de valorização dos jovens do campo, vindo a desenvolver-se em diferentes estados brasileiros.

Indicadores quantitativos e qualitativos, como o marco legal, o incremento do número de CEFFAs no país e os relatos de atores relevantes desses Centros, corroboram a hipótese de que a Pedagogia da Alternância já tem presença relevante nas políticas públicas de Educação do Campo⁸⁹. Ao destacar os avanços, não se minimizam as inúmeras ações que, ainda, devem ser feitas para o robustecimento dessa pedagogia, internacionalmente vista como uma das mais férteis para o aprendizado dos jovens educandos do campo. Os desafios hoje enfrentados pela Pedagogia da Alternância e pelas demais propostas pedagógicas de Educação do Campo são grandes, visto o quadro de desmonte das políticas públicas sociais e ambientais que marcam o recente período político nacional.

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 4. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Leonardo; MARONA, Marjorie. *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- BAUMAN, Zigmund; DONSKIS, Leonidas. *Mal líquido: vivendo em um mundo sem alternativas*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.
- BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

⁸⁹ Faz-se aqui a seguinte observação: está em curso, pesquisa qualitativa de doutoramento de um dos autores deste trabalho (já no último ano) sobre as Escolas Família Agrícola (que trabalham com a Pedagogia da Alternância, como visto) do Rio Grande do Sul. Dados (entrevistas) já foram coletados, porém não tabulados, tampouco publicados, portanto a “conclusão” que se expressa aqui não pode ser vista como oficial, porém relevante, pois ajuda a corroborar o que o artigo conclui: a Pedagogia da Alternância parece ter espaço para bem desempenhar seu papel.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Educação no Campo. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Disponível em: http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/mn_decreto_presidencial_7.352_de_4_de_novembro_de_2010.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Estudo sobre o custo aluno das Escolas do Campo com a Pedagogia por alternância no Brasil*. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), Departamento de Educação para a Cidadania, Diversidade e inclusão. Brasília: ME, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer Conselho Nacional de Educação Câmara de Educação Básica nº 01/2006*. Proposta de aceitação da conta de dias letivos através da Pedagogia da Alternância nos CEFFAs. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb001_06.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Proposta do Conselho Nacional de Educação de regulamentação de Pedagogia da Alternância*. 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2020-pdf/146891-texto-referencia-pedagogia-da-alternancia/file>. Acesso em: 1 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *POLÍTICAS Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 21.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas. *Canal PPGD PUC Campinas*. 09 nov. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=upnbCaylG1g&t=2980s>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CALDART, Roseli Salete. “Educação do campo”. In: CALDART, Roseli Salete *et al.* (org.). *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro: Expressão Popular; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012.

CASARA, Ruben R. R. *Estado Democrático de Direito ao Estado Pós-Democrático: neobscurantismo e gestão dos indesejáveis*. São Paulo, 2017.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Tradutor: Joana Angélica D’Avila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CLUNE III, William. Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (online), Brasília, v. 11, n. 1, p. 19-81, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/266>. Acesso em: 12 jul. 2022.

COSTA, João Paulo Reis. *Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul - EFASC: uma contribuição ao desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo a partir da Pedagogia da Alternância*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012.

- DUNKER, Cristian. “A subjetividade em tempos de pós-verdade”. In: DUNKER *et al.* (org.). *Ética e pós-verdade*. Porto Alegre: Dublinense, 2017.
- GIDDENS, Antony. *As consequências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.
- GIMONET, Jean-Claude. *Praticar e compreender a Pedagogia da Alternância dos CEFFAs*. Tradução de Thierry de Burghgrave. Petropolis: Vozes; Paris: AIMFR – Associação Internacional dos Movimentos Familiares de Formação Rural, 2007.
- GRANEREAU, Abbé. *O livro de Lauzun: onde começou a Pedagogia da Alternância*. Tradução de João Mânfió, José Eustáquio Romão, Ático Fassini, Thierry De Burghgrave. Fortaleza: Edições UFC, 2020.
- HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*. Curitiba, PR. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- HENIG, Edir Vilmar; SANTOS, Irenilda Ângela dos. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (online), Brasília, v. 6, n. 1, p. 255-269, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/223>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LASSWELL, Harold. *Politics: who gets what, when and how?* New York: McGraw-Hill Book Co., 1936.
- LIMA, Elmo de Souza. *Juventude, formação e pedagogia da alternância: realidade, desafios e possibilidades*. Publicado pelo Canal UNEFAB Brasil, 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DRecDrEhF0&t=5163s>. Acesso em: 03 ago. 2021.
- MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MST. *Pronera: 24 anos de conquista e resistência na Educação do Campo*. 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/04/16/pronera-24-anos-de-conquista-e-resistencia-na-educacao-do-campo%EF%BF%BC/>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
- NOSELLA, Paolo. *Educação no campo: origens da pedagogia da alternância no Brasil*. Vitória: EDUFES, 2012.
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia Mury. “Da esperança ao ódio: a juventude periférica bolsonarista”. In: GALLEGO, Esther Solano (org.). *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil* (recurso eletrônico). São Paulo: Boitempo, 2018.
- RECK, Janriê Rodrigues. “Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos”. In: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues (org.). *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.
- RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. “Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional* (online), ano 19, n. 75, p. 241-264, jan./mar. 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/1075>. Acesso em: 13 jul. 2022.
- REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (online), Brasília, v. 8, n. 2, p. 542-566, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/244>. Acesso em: 13 jul. 2022.

SANTOS, Ramofly Bicalho *et al.* “Em defesa da Educação do Campo: enfrentando o desmonte das políticas públicas”. *Periferia: educação, cultura e comunicação* (online), v. 13, n. 1, p. 39-59, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/55211/37965>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SANTOS, Ramofly Bicalho. “História do campo no Brasil: o protagonismo dos movimentos sociais”. *Revista Teias* (online), v. 18, n. 51, p. 210-224, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revista-teias/article/view/24758>. Acesso em: 16 jul. 2021.

SCHMIDT, João Pedro. “Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (online), Brasília, v. 6, n. 3, p. 51-72, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/229>. Acesso em: 11 jul. 2022.

SCHMIDT, João Pedro. “Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas”. *Revista do Direito*, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a Forma Jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

The cover features a photograph of a modern, multi-story building with a grid-like facade. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is prominent. The sky is blue with scattered white clouds. The right side of the cover has a dark red background with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Investigación basada en problemas: una aproximación a partir del caso de la formación judicial inicial

Problem-Based Investigation: An Approach from the Case of Initial Judicial Formation

Alexander Restrepo Ramírez

Jean Carlo Mejía Azuero

Nesly Edilma Rey Cruz

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Investigación basada en problemas: una aproximación a partir del caso de la formación judicial inicial*

Problem-Based Investigation: An Approach from the Case of Initial Judicial Formation

Alexander Restrepo Ramírez**

Jean Carlo Mejía Azuero***

Nesly Edilma Rey Cruz****

* Recibido em 17/01/2023

Aprovado em 28/06/2023

Este artículo es un producto del proyecto titulado “Un análisis comparado de los requisitos de admisibilidad de las comunicaciones individuales de los Comités de las Naciones Unidas”, rubricado INVDER2959, desarrollado al interior de la línea “Derecho Internacional, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario”, correspondiente al grupo de “Derecho Público” del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Proyecto financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada – vigencia 2019.

** Candidato a doctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica de la Universidad Libre. Profesional en Filosofía y Letras de la Universidad de La Salle. Docente adjunto de la Maestría en Discapacidad e Inclusión Social, y Docente de Tiempo Completo en el Departamento de Sociohumanidades de la Fundación Universitaria Compensar. Email: alrestrepora@unal.edu.co

*** Docente de la Facultad de Derecho y Director del Consultorio Jurídico de la Universidad Militar Nueva Granada. Posdoctor en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Líneas de investigación en Derecho Público Militar y Derechos Humanos y DIH. Email: jean.mejia@unimilitar.edu.co

**** Abogada, especialista en Derecho Procesal y Magíster en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Correctora de estilo y variaciones de la lengua española de la Universitat Autònoma de Barcelona (España), docente universitaria e investigadora en derecho. Líneas de investigación en Administración Pública, Derechos Humanos y DIH. Email: reynesly@gmail.com

Resumen

Este artículo plantea una propuesta metodológica de Investigación Basada en Problemas (IBP), a partir en una aproximación al caso del IX Curso de Formación Judicial Inicial en Colombia. El trabajo se enmarca en un modelo descriptivo-analítico, a partir del cual se pretende aplicar en la investigación pedagógica los principios fundamentales del Aprendizaje Basado en Problemas (ABP). Comienza definiendo el estatus conceptual y epistémico de un *eje temático*, susceptible de problematización por su interés social o académico. Sigue con la particularización de los temas a abordar a través de la definición de la *problemática*, que es la metodología del IBP como forma de abordaje de los problemas teóricos y prácticos del ABP en la formación judicial inicial. Finaliza con el abordaje concreto de los *problemas*, que aquí se sintetizan en aplicación del ABP en modalidades virtuales, e integración transversal curricular de la perspectiva de género. Este artículo supone un avance en la comprensión metodológica de un aspecto fundamental para un Estado social de derecho, como lo es la formación y selección de jueces y magistrados, para lo cual se argumenta la necesidad de tomar en serio el rigor epistemológico de una política pública como asunto de primer orden. Se concluye que la IBP es una estrategia viable para conectar el mundo de la academia con los problemas “reales” de los campos especializados del desarrollo profesional, en este caso la formación y selección de jueces y magistrados.

Palabras clave: Aprendizaje Basado en Problemas, competencias, formación, teoría, práctica, metodología.

Abstract

This article is concerned to the methodological proposal for Problem-Based Research (IBP), based on an approach to the case of the IX Initial Judicial Training Course in Colombia. The work is framed in a descriptive-analytical model, from which it is intended to apply the fundamental principles of Problem-Based Learning (PBL) in pedagogical research. It begins by de-

fining the conceptual and epistemic status of a *thematic axis*, capable of problematization due its social or academic interest. It continues with the breakdown of the issues to be addressed through the *problematic* definition, which is the IBP methodology as a way of addressing the theoretical and practical problems of the ABP in initial judicial training. It ends with the concrete approach to the problems, which here are synthesized in the application of the PBL in virtual modalities, and cross-curricular integration of the gender perspective. This article is then an advance in the methodological understanding of a fundamental aspect for a Social Rule of Law, such as the training and selection of judges and magistrates, for which the need to take seriously the epistemological rigor of a public policy, is argued as a matter of first level. It is concluded that the IBP is a viable strategy to connect the world of academia with the “real” problems of the specialized fields of professional development, in this case the training and selection of judges and magistrates.

Keywords: Problem-Based Learning, competences, training, theory, practice, methodology.

1 Introducción

El Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) se ha convertido desde finales del siglo XX en uno de los paradigmas pedagógicos más importantes, lo cual se ha visto representado en el amplio desarrollo que han tenido sus principales planteamientos¹. Un estudio relativamente reciente, contabilizó en la plataforma Google Académico, más de mil (1.000) referencias con las palabras claves “Aprendizaje Basado en Problemas”², lo cual demuestra el interés exponencial por integrar este enfoque como un componente fundamental de la innovación educativa.

Algunos factores contextuales explican su éxito. Por ejemplo, su aplicabilidad en áreas con altos componentes de formación técnica³ y su entronque con la formación basada en competencias, modelo curricular que parte de la necesidad de profundizar en el desarrollo de habilidades y actitudes útiles para la práctica profesional⁴. Al mismo tiempo, tanto el ABP como la formación por competencias conciben la evaluación del aprendizaje con base en el desarrollo de habilidades de reflexión y participación activa, con una menor incidencia del saber memorístico o meramente conceptual⁵. Esta misma crítica se ha hecho hace apenas una década en el sistema de la formación judicial⁶, aunque más recientemente, tal “culto” (aparentemente mecánico) por la práctica, ha sido criticado por su rechazo infundamentado de la teoría en la formación y práctica judicial:

Se trata de un bagaje que, por su carácter desproblematizador, no se ajusta en absoluto al perfil de los modernos ordenamientos constitucionales complejos, dotados de distintos niveles y, con frecuencia, internamente conflictivos y cambiantes; y menos a su práctica⁷.

Por tensiones como las anteriormente enunciadas, el ABP se ha presentado como una ruta metodológica que podría conciliar tanto las demandas de pertinencia en la formación judicial inicial, como la necesidad de

¹ ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva. El aprendizaje Basado en Problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona, Gedisa, 2008.

² CALVOPINA, César; BASSANTE, Adolfo. Aprendizaje basado en problemas. Un análisis crítico. *Revista Publicando*, vol 3, n 9, p. 34, 2016.

³ BARRETT, Terry; CASHMAN, Diane. A practitioners’ guide to enquiry and problem-based learning. Dublin: UCD Teaching and learning, 2010.

⁴ HERRERA, José; MARTÍNEZ, Ángela. El saber pedagógico como saber práctico. *Pedagogía y saberes*, vol. 49, 2018.

⁵ RESTREPO, Alexander. El malestar en la evaluación del aprendizaje en educación superior. *Horizontes pedagógicos*, vol 18, n 1, p. 139, 2016.

⁶ RAMIS, Rafael. Reseña sobre el libro de Jorge Malem: El error judicial y la formación de los jueces. *Isonomía*, n 33, 2010, p. 171.

⁷ IBÁÑEZ, Andrés. Sobre la pobreza cultural de una práctica (judicial) sin teoría. *Derecho PUCP*, n. 79, p. 111, 2017; en RICAURTE, Catherine, Argumentación y teoría de la prueba en el mundo latino. Un punto de partida, Universidad de Alicante, p. 208, s.f.

pensar complejamente un proceso de aprendizaje que esté articulado competencialmente con la práctica que desarrollan jueces y magistrados en sus respectivos entornos laborales⁸.

Sin embargo, tales promesas no han tenido un camino fácil. En primer lugar, cualquier propuesta de diseño educativo debe ser pensada en el contexto social, psicosocial y cultural en que ha de aplicarse⁹. Esto implica para los modelos pedagógicos que requieren de un amplio nivel de pensamiento analítico-simbólico, o de habilidades comunicativas y cognitivas para la creatividad y la toma de decisiones¹⁰, la necesidad de pensarse a partir de ejemplos concretos en el nivel investigativo y de la formación docente¹¹. De hecho, como reconocen algunos autores, la difícil aplicabilidad de este modelo es la persistencia en un currículo tradicional centrado en la enseñanza de conocimientos y la evaluación de los mismos¹².

Por ende, el ABP es quizás uno de los paradigmas pedagógicos que más ha debido enfrentar desafíos de aplicación, puesto que, si bien se enfoca en el desarrollo de habilidades prácticas¹³, requiere de sólidos procesos académicos con un balance entre la teoría y la práctica¹⁴. A la vez, el uso exponencial de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la educación, y la transición acelerada por la pandemia del SARS-CoV-2 hacia la formación virtual y/o semipresencial en casi todos los niveles educativos, suscita serios desafíos sobre una propuesta pedagógica enmarcada primordialmente en modalidad presencial como lo es el ABP¹⁵. Esta problemática implica desarrollar un análisis crítico y propositivo del enfoque en su aplicación al campo investigativo, de manera que sea posible establecer la articulación entre el desarrollo de competencias generales y específicas con la formación de habilidades que permitan resolver problemas en campos profesionales altamente complejos.

Este artículo se propone explicar los elementos fundamentales de una propuesta metodológica basada en la Investigación Basada en Problemas (IBP), como un aporte a la investigación en políticas públicas para la formación judicial. El trabajo se enmarca en un modelo *descriptivo-analítico* a partir del cual se pretende aplicar en la investigación educativa los principios fundamentales del ABP, siguiendo un caso de estudio en el diseño del IX curso de formación judicial inicial (CFJI)¹⁶. Se comienza analizando el estatus conceptual y epistémico de un *eje problémico*, susceptible de problematización por su interés social o académico, como lo

⁸ FONT, A. El aprendizaje basado en problemas en la formación judicial. *Revista de Educación y Derecho*, vol 6, 2012.

⁹ PERAFÁN, B. Aprendizaje Basado en Problemas. Colección Métodos de Formación Jurídica No 3. Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017.

¹⁰ LOPÉZ, Nélon. Retos para la construcción curricular: de la certeza al paradigma, de la incertidumbre creativa, Universidad de los Andes, Bogotá, 1999.

¹¹ POOT-DELGADO, Carlos. Retos del aprendizaje basado en problemas. *Enseñanza e investigación en psicología*, Consejo Nacional para la Enseñanza en Investigación en Psicología A.C, vol. 18, n.2, pp. 307-314, 2013.

¹² ENEMARK, Stig; KJAERSDAM, Finn. El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria, ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, pp. 67-91. Barcelona: Gedisa, 20008.

¹³ SOLAZ, Joan; SANJOSÉ, Vicente; GÓMEZ, Ángela. Aprendizaje basado en problemas en la Educación Superior: una metodología necesaria en la formación del profesorado, *Didáctica de las ciencias experimentales y sociales*, n 25, pp. 177-186, 2011.

¹⁴ CALVOPIÑA, César; BASSANTE, Segundo, Aprendizaje basado en problemas. Un análisis crítico. *Revista Publicando*, vol. 3, n 9, pp. 341-350, 2016.

¹⁵ MARTÍNEZ, Marta; GARCÍA, Jesús – Nicasio; FUERTES, Ana de Caso; FIDALGO, Raquel; ARIAS, Olga, El aprendizaje basado en problemas: revisión de estudios empíricos internacionales. *Revista de educación*, n 341, pp. 397-418, 2006.

¹⁶ BARRETT, Terry; CASHMAN, Diane. *A practitioners' guide to enquiry and problem-based learning*. Dublin: UCD Teaching and learning, 2010.

HURTADO Mirian; SALVATIERRA, Ángel. Aplicación del Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) de John Barell en la comprensión literal. *Revista Educación*, vol. 44, n 2, pp. 67-79, 2020.

¹⁷ FONT, Antoni, El aprendizaje basado en problemas en la formación judicial. *Revista de Educación y Derecho*, n 6, pp. 1-20, 2012.

ARAÚJO Ulisses; SASTRE, Genoveva. El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona, Gedisa, 2008.

PERAFÁN Betsy, Aprendizaje Basado en Problemas. *Colección Métodos de Formación Jurídica*, n 3. Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017.

¹⁸ ESCUELA RODRIGO LARA BONILLA, UNIÓN TEMPORAL FORMACIÓN JUDICIAL. Encuesta sobre percepción del Proyecto Interinstitucional de Investigación. (Instrumento y documento de trabajo por medio de *Google Forms*). Bogotá: Archivo personal, 2019.

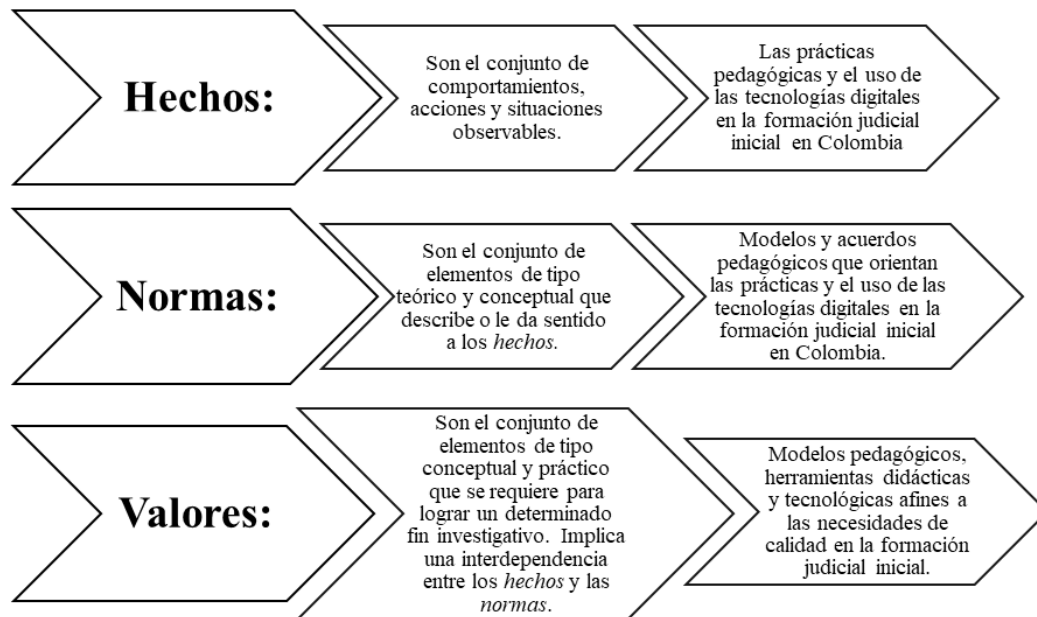
es la *formación judicial inicial* en Colombia. Sigue con una adaptación de las secuencias pedagógicas del ABP a la IBP en los términos propuestos por el equipo metodológico de la Unión Temporal Formación Judicial -UTFJ- (2021), lo cual incluye una particularización de los temas a problematizar a través de la definición de la *problemática* en términos de: *cultura de la formación judicial inicial*, *perfil del juez contemporáneo* y *transición digital en la formación y la práctica judicial*. Finaliza el artículo con el abordaje concreto de los *problemas*, que se sintetizan en dos: *aplicación del ABP en la modalidad educativa virtual*, e *integración de la perspectiva de género* en todos los programas generales y específicos de la formación judicial inicial.

2 ¿Qué es un eje problemático?

La literatura sobre metodología de la investigación usualmente ha definido el origen de la investigación a partir de la identificación de un “problema de investigación”¹⁷. Esta generalidad ha implicado una demarcación en sí misma problemática entre, por un lado, aquello que puede tener un interés meramente teórico (lo cual muchas veces depende de la disciplina, su desarrollo histórico y epistemológico¹⁸), y por otro, de un interés práctico de acuerdo con la naturaleza socio-técnica y campo de acción de las investigaciones. Sin embargo, lo primero que debería cuestionarse es insistir en tal ambivalencia, cuando no dicotomía entre lo teórico y lo práctico.

Por poner un ejemplo que intente conciliar el mundo conceptual con el fenoménico, la teoría del *trialismo jurídico* de Goldschmidt¹⁹, plantea la existencia de una interdependencia entre los *hechos*, las *normas* y los *valores*. Llevando esta noción del iusfilósofo alemán más allá del campo meramente jurídico y ético (Figura 1), se podrían concebir las siguientes fases en el proceso investigativo:

Figura 1 - Secuencia del trialismo aplicado a la investigación y ejemplos



Fuente: Elaboración propia con base en Goldschmidt (1973) y Ciuro (2016).

¹⁷ DUQUE, Sandra; GONZÁLEZ, Flor; COSSIO, Nora; MARTÍNEZ, Sandra, Investigación en el saber jurídico, Medellín: Universidad de Antioquia, pp. 32 -33, 2018.

¹⁸ SCHAFFER, S. *How disciplines look*. In A. Barry y G. Born, *Interdisciplinarity: Reconfigurations of the Social and Natural Sciences*, pp. 57-81. Abingdon, England: Routledge. 2013.

¹⁹ GOLDSCHMIDT, Werner, *Introducción filosófica al derecho*. Buenos Aires, Argentina: De Palma, 1973.

CIURO, Miguel, Razones del Trialismo (A Werner Goldschmidt, treinta años después). *Investigación y Docencia*, n 52, pp. 125-154, 2016.

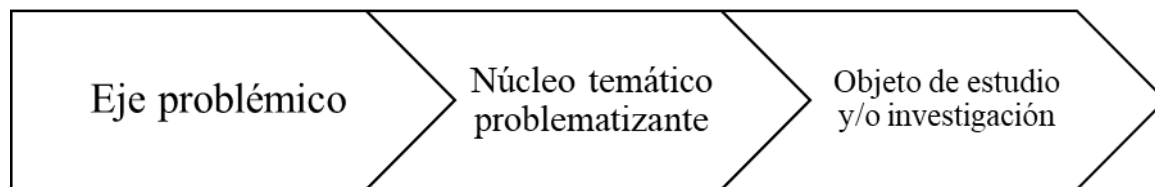
Como se puede interpretar, una situación problemática surge de la imposibilidad de que en el nivel de los *valores* se dé una óptima complementariedad entre los *hechos* y las *normas*, o bien, de que tal complementariedad garantice insuficientemente un estado ideal de cosas. Al decir estado ideal, es evidente que nos remitimos no solo al mundo nouménico sino al mundo fenoménico, aunque no necesariamente ya en este punto es posible formular un problema de investigación. Es decir, una investigación que siga el modelo del ABP, en primer lugar, debe identificar correctamente un *eje problémico*, lo que significa en cierta medida superar la confusión común de asumir como problema lo que es apenas un objeto de estudio o de investigación y viceversa: “para un investigador educativo las prácticas de enseñanza constituyen su objeto, mientras que la calidad de esas prácticas para generar aprendizajes es el problema”²⁰.

Realizar este proceso, sin embargo, no es sencillo. No se trata únicamente de abstraer un objeto de su concepto, o un significante de su significado. Más bien, implica para el investigador que desee pensar el análisis como un paso lógico y no meramente retórico en la formulación del problema, una justificación tanto teórica como práctica de la elección del tema al que habrá de referirse. Al hacerlo, el *eje problémico* deviene *núcleo temático*, no justificado *en sí mismo* sino *para sí*; es decir, debe proyectar un grado de madurez en su concepción, de tal manera que refleje la diferencia entre algo meramente por conocer y algo que requiere ser conocido. En nuestro caso, el *eje problémico* o *núcleo temático* definido como *formación judicial inicial en Colombia*, se justifica en la medida que impacta directamente tanto la realidad de grupos de trabajo especializados, como a la sociedad beneficiada por los productos en áreas muy complejas de desarrollo educativo.

En ese sentido, la responsabilidad de formar y seleccionar a los mejores aspirantes para ser jueces y magistrados, a pesar de contar con la sinergia de equipos expertos y una veeduría técnica, dada su complejidad, sigue generando preguntas en torno a su optimización, aun cuando las temporalidades y seguimientos operativos supondrían una superación de desafíos coyunturales que pertenecen, incluso, a las fases iniciales de diseño. ¿De qué depende esto y cómo enfrentarlo?, son preguntas que consideramos pueden responderse a partir de la IBP.

Una gran parte de proyectos de investigación son rechazados precisamente por la falta de conexión lógica entre un objeto de estudio y un problema. Ello ocurre en primer lugar porque no se identifica adecuadamente un *objeto de investigación*, aspecto en el cual puede contribuir la experiencia en la aplicación del ABP. Cuando en la Figura 1 se estableció una relación interdependiente entre tres (3) niveles para la apreciación de una determinada realidad, sentamos las bases para establecer el estatus epistemológico de lo que en IBP denominamos *eje problémico*. Por éste entendemos un *núcleo temático problematizante* que logra sintetizar los tres niveles anteriores, aunque en diferente fase de desarrollo. Esto quiere decir que, si bien sintetiza *hechos*, *normas* y *valores* desde una perspectiva problematizante, lo hace en primera instancia a nivel temático:

Figura 2 - Definición de un eje problémico en IBP



Fuente: Elaboración propia con base en Mejía (2020, p. 581)

La anterior secuencia muestra que el *eje problémico* tiene la capacidad de producir no solo una idea de investigación, sino de entenderla como potencialmente productora de una problemática real. Para llegar a serlo, debe ir más allá de un interés meramente particular del investigador, logrando reunir las preocupaciones de una comunidad científica cuyo ámbito es la creación de soluciones a objetos de estudio con gran re-

²⁰ FLÓREZ, Nancy; VILLEGAS, Ma. Margarita, Algunos elementos condicionantes del aprendizaje de la investigación en la educación superior, caso: UPEL Maracay, *Revista Investigación y Postgrado*, vol. 23, n 1, p. 28, 2008.

percusión social. Esto, volviendo a la idea del *trialismo jurídico*²¹ de Goldschmidt (1973), se relaciona con la *proporción entre el valor justicia* y la dificultad de su realización. En nuestro caso, tal valor está constituido por la calidad o excelencia en la formación judicial inicial, de la cual depende gran parte los objetivos de la democracia y la garantía de derechos humanos. En este sentido, el *eje problémico* debe permitir suficientemente responder las siguientes preguntas:

1. ¿Logra sintetizar una relación interdependiente entre *hechos, normas y valores*?
2. La identificación de tal interdependencia, ¿surge del conocimiento experto de grupos de trabajo especializados e interdisciplinarios?
3. Las tensiones entre los *hechos, las normas y los valores*, ¿surge del análisis crítico de la relación teoría-práctica?

Tal definición temática debe ahora corresponder con una *problemática* que permita identificar las tensiones entre lo que en el *trialismo jurídico* se denomina *hechos y normas*, esto es, entre aquello que se observa y aquello que intenta describir o fundamentar lo observado.

3 La *problemática* en la metodología IBP

Cuando se menciona la palabra “*problemática*”, nuevamente abordamos conceptos conocidos y usados en la investigación científica²². Sin embargo, en este punto es importante concebir la definición de este concepto no simplemente como un problema de investigación que ha de generar preguntas en torno a su delimitación, pertinencia o fundamentación teórica, sino como algo que en sí mismo determina una ruta metodológica cuando se piensa desde el punto de vista del aprendizaje.

Algunos de los planteamientos fundamentales del ABP, precisamente han concebido su articulación con la investigación como un componente fundamental de aplicación, encontrando los siguientes beneficios, entre otros:

- a. El ABP favorece la integración entre la universidad y la empresa.
- b. El ABP favorece la integración de la enseñanza y la investigación.
- c. El ABP favorece la integración de la universidad y la empresa.
- d. El ABP favorece las soluciones interdisciplinarias²³.

Frente a la lo que aquí denominamos articulación ABP-IBP, Enemark y Kjaersdam plantean que desde este enfoque las personas trabajan con “*problemas reales*” en la medida que estos son desarrollados por el mundo empresarial y demás instituciones (incluida la sociedad civil), bajo la supervisión de un docente del área de investigación. De esta manera, consideran que es fundamental un enfoque investigativo del ABP con el fin de abordar los problemas más complejos y no resueltos con que habrán de encontrarse las personas en sus prácticas profesionales, a partir de los resultados más recientes de estudios relevantes, así como de una integración estratégica de diversos saberes disciplinares. Concretamente, para Enemark y Kjaersdam (2008), esto se lograría a partir de una concepción estratégica de la investigación para desarrollar respuestas teóricas

²¹ GOLDSCHMIDT, Werner, Introducción filosófica al derecho. Buenos Aires, Argentina: De Palma, 1973. CIURO, Miguel, Razones del Trialismo. *Investigación y Docencia*, n 52, pp. 125-154, 2016.

²² DUQUE, Sandra; GONZÁLEZ, Flor; COSSIO, Nora; MARTÍNEZ, Sandra, Investigación en el saber jurídico, Medellín: Universidad de Antioquia, p. 32, 2018.

²³ ENEMARK, Stig; KJAERSDAM, Finn, El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria, ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona: Gedisa, p. 68, 2008.

y la conexión con la enseñanza de tal manera que las personas puedan dar respuestas prácticas a problemas nuevos surgidos en cada campo²⁴.

A partir de dicho enfoque, se concibe una articulación entre la *práctica*, la *investigación* y la *enseñanza* (Figura 3). Desde la *práctica*, se plantean problemas prácticos a la *investigación* y la *enseñanza*; desde la *investigación*, se generan respuestas teóricas tanto a la *práctica* como a la *enseñanza*; y desde la *enseñanza*, se plantean problemas teóricos a la *investigación* y respuestas prácticas a la *práctica*.

Figura 3 - Interacción entre la enseñanza, la investigación y la práctica profesional



Fuente: Elaboración propia con base en Enemark y Kjaersdam (2008, p. 71).

En la experiencia de trabajo que ha tenido la UTFJ en el diseño del IX CFJI, es posible comprender la forma en que se articulan las tres dimensiones de la figura 3. Al ser un equipo de trabajo constituido por pedagogos, abogados, comunicadores, investigadores y expertos en tecnología aplicada a la educación, han requerido desarrollar procesos de autoevaluación y reflexión ante situaciones conflictivas en la ejecución del proyecto. Dichas respuestas (que han suscitado la escucha atenta a los conceptos de evaluadores, y la atención a solicitudes de la EJRLB²⁵, incluidos requerimientos técnicos de sus auditores) han contado con una reflexión interdisciplinar donde la sinergia de saberes técnicos, tecno-pedagógicos y tecno-jurídicos ha sido fundamental. Como resaltan Enemark y Kjaersdam “los problemas de la vida real no mantienen la división académica entre las diferentes materias y disciplinas”²⁶.

Sin embargo, los requerimientos técnicos y de índole pedagógica y administrativa planteados por la empresa contratante y sus auditores, han suscitado en algunos casos preguntas que van más allá de las respuestas inmediatas dentro del conocimiento disponible. Si bien la UTFJ ha dado respuestas a problemas del proyecto que no dan espera, sea por su importancia o por su garantía a los cronogramas y planes de trabajo

²⁴ ENEMARK, Stig; KJAERSDAM, Finn, El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria, ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona: Gedisa, pp. 67-91, 2008.

²⁵ Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, es el centro de formación del Consejo Superior de la Judicatura especializado en formación de jueces y magistrados, tanto en formación judicial inicial como continua.

²⁶ ENEMARK, Stig; KJAERSDAM, Finn, El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria, ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona: Gedisa, p. 68, 2008.

establecidos con la EJRLB, en el desarrollo del proceso el equipo interdisciplinar de la UTFJ ha identificado un conjunto de elementos que han permitido configurar, frente al *eje problémico*, unos aspectos concretos de la *problemática*. La respuesta, en virtud del nivel de complejidad afrontado por los equipos de trabajo, tiene el potencial de resolverse a nivel investigativo, con el fin no solo de sistematizar la experiencia técnica y educativa, sino desarrollar un conocimiento fundamental para la toma de decisiones en el presente y en el futuro de proyectos similares.

De ahí que la UTFJ identificó en el desarrollo del proceso la necesidad de incluir un área metodológica y de investigación, con el fin de explorar un estado del arte, un marco teórico, unas líneas de investigación y una metodología que permitiera producir conocimiento en torno a un objeto de estudio tan importante como el *eje problémico*. Esta posibilidad se dio no solo en el marco de preocupaciones propias de la gerencia general, sino que contó con la aprobación de la mayoría de las personas del equipo (UTFJ, 2021a), quienes, a partir de sus propias experiencias resaltaron la importancia de profundizar en torno a problemáticas que han surgido en el desarrollo del proyecto.

Esto implicó, siguiendo el modelo metodológico propuesto por la gerencia general, la necesidad de desarrollar una fase exploratoria de investigación que permitiera revisar el estado del arte y la mayor cantidad y calidad de estudios disponibles sobre una materia que no es tan abordada por la academia, más allá del trabajo desarrollado por las escuelas judiciales. Desde tal perspectiva, se logró avanzar en un primer momento que [siguiendo el modelo de Enemark y Kjaersdam²⁷ (Figura 4)], permitiera identificar las *impresiones, los supuestos y las teorías* en torno a lo que desde nuestra propuesta se denomina *eje problémico*, con el fin de avanzar hacia la *problemática* y luego, como veremos más adelante, a los *problemas*.

Figura 4 - Modelo para la investigación orientada a problemas



Fuente: Elaboración propia con base en Enemark y Kjaersdam (2008, p. 72).

Como se puede observar, más allá de la experiencia de grupos de trabajo especializados con amplia trayectoria académica e investigativa en sus respectivos campos disciplinares, la ejecución de un proyecto de tanta repercusión social, jurídica y académica como lo es el IX CFJI, ha implicado reconocer la necesidad de una mejor comprensión del *eje problémico*, sobre todo como reconocimiento a experticias que, a partir de la ejecución del proyecto, se han producido y cuyas preguntas de investigación provienen de su propia experiencia y no necesariamente del ámbito teórico. Es allí en donde vamos dando forma a lo que, desde nuestra propuesta, se identifica como *problemática*.

Para ilustrar mejor este proceso, conviene tomar como referencia la ruta metodológica propuesta por el grupo de trabajo del University College Dublin²⁸, no sin antes resaltar que la Investigación Basada en Problemas (EPBL²⁹, por sus siglas en inglés), pretende:

1. Aumentar la capacidad de los discentes en tareas relacionadas con la investigación.
2. Desarrollar habilidades para el aprendizaje autodirigido.
3. Desarrollar la capacidad para el trabajo en grupo.
4. Desarrollar las habilidades de investigación y recuperación de la información.

²⁷ ENEMARK, Stig; KJAERSDAM, Finn, El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria, ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona: Gedisa, pp. 67-91, 2008.

²⁸ BARRETT, Terry; CASHMAN, Diane. A practitioners' guide to enquiry and problem-based learning. *Dublin: UCD Teaching and learning*, University College Dublin, 2010.

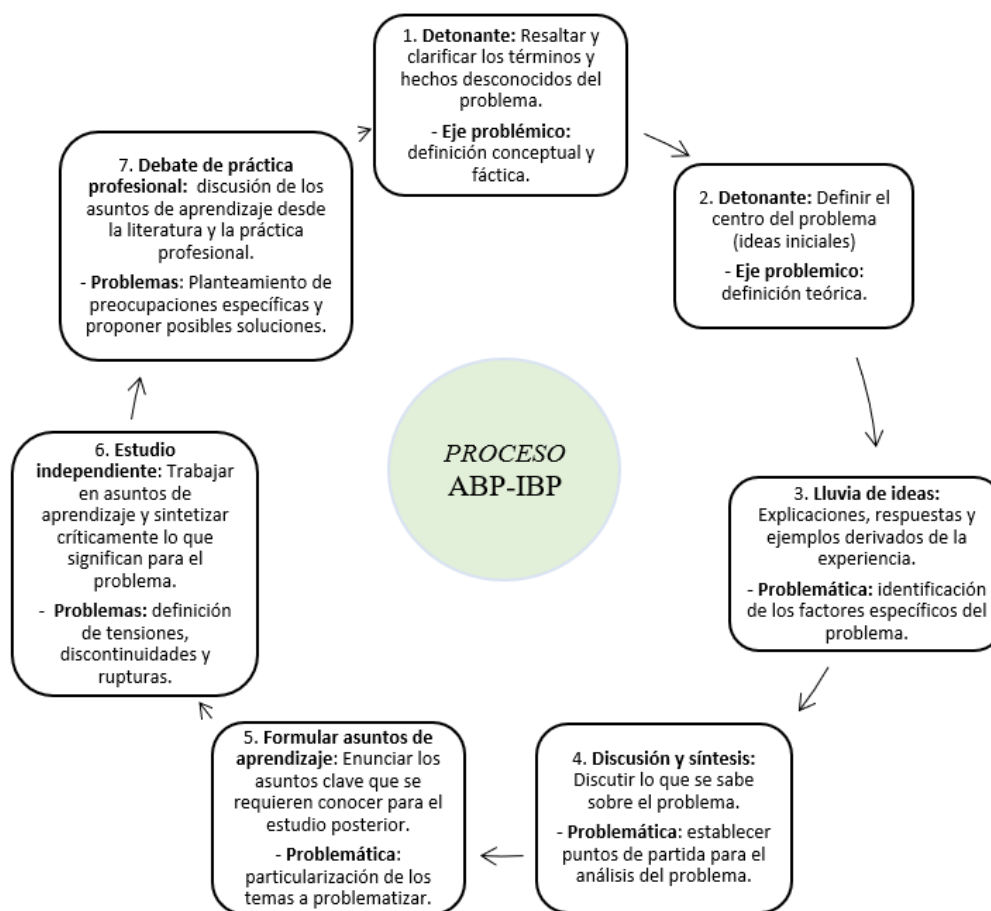
²⁹ EPBL: Enquiry and problem-based learning.

5. Desarrollar las habilidades de equipos de trabajo para el diseño de programas y módulos basados en el enfoque IBP.
6. Desarrollar habilidades en los facilitadores (formadores) para el trabajo en grupo³⁰.

De esta manera, es necesario establecer que la propuesta de IBP no solo se enmarca en una perspectiva formativa o investigativa, sino que se propone como una síntesis de ambas dimensiones³¹. Adicionalmente, el escenario ideal de esta propuesta es que, mientras se produce un conocimiento considerado social y científicamente relevante, se incrementan las habilidades para que determinados grupos de trabajo potencien sus competencias generales y específicas, sea sistematizando las lecciones aprendidas o las experiencias educativas³².

En la siguiente ilustración (Figura 5) hacemos una “traducción” de los pasos del ABP propuestos por Barrett y Cashman³³, con base en siete (7) casos de estudio desarrollados en los campos de la salud, la ingeniería y la psicología; entre otros, a nuestra propuesta de IBP.

Figura 5 - Ensamble ABP - IBP a modo de secuencia



Fuente: Elaboración propia con base en Barrett y Cashman (2010, p. 9) y Mejía (2020, p. 581).

³⁰ BARRETT, Terry; CASHMAN, Diane. A practitioners' guide to enquiry and problem-based learning. *Dublin: UCD Teaching and learning*, University College Dublin, p. 3, 2010.

³¹ MEJÍA, J. Desafíos de la extradición pasiva de nacionales en el posacuerdo desde el derecho internacional penal. En HUERTAS, Omar; MEJÍA, Óscar, *Problemática jurídica posdoctoral. Debates insfilosóficos, inestéticos e insdogmáticos*, pp. 581-636, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2020.

³² UTFJ, 2021b, p.9, 25.

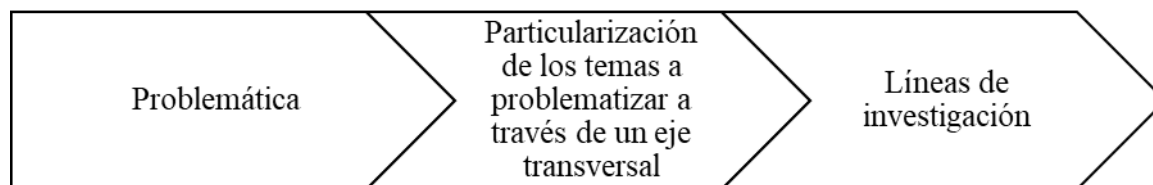
³³ BARRETT, Terry; CASHMAN, Diane. A practitioners' guide to enquiry and problem-based learning. *Dublin: UCD Teaching and learning*, University College Dublin, 2010.

Es evidente que en la metodología IBP se llega a la *problemática* a partir de un análisis del *eje problémico*, lo que en antecedentes fundamentales de la metodología ABP se denominaría: *situación problema*³⁴. Sin embargo, consideramos que la definición de un *eje problémico* como *núcleo temático* se relaciona más bien con lo que en la metodología de la investigación se denomina *objeto de estudio*. En efecto, su potencial problematizante no depende, reiteramos, de un interés meramente teórico o conceptual. Incluso, la triada *tensión-discontinuidades-ruptura*³⁵, en tanto *posicionamiento del investigador en un determinado campo de estudio*, sería insuficiente sin la *experiencia* como requisito para identificar un *objeto de estudio* como *eje problémico*.

De ahí que en el modelo propuesto por Barrett y Cashman³⁶ y nuestra adaptación a la IBP (Figura 3), la *problemática* surge posteriormente a los momentos detonantes, mostrando la necesidad de confrontar la experiencia como condición de posibilidad de las explicaciones iniciales, no tanto sobre *qué es* el problema (*núcleo temático*), sino sobre cuáles desafíos teóricos y prácticos se intenta responder. Esto remite a una *problemática* que se origina en cuáles son los aspectos particulares del *eje problémico*, a través de los cuales podemos pasar de un marco meramente *ontológico* a uno *epistémico*. En efecto, la *problemática* en la metodología IBP representa la identificación de aspectos nucleares del *eje problémico*, a partir de los cuales se considera que posteriormente se podrán abordar los *problemas* concretos y sus posibles soluciones.

Esto, como se verá en la Figura 6, reviste un interés fundamental porque ha de guiar a los investigadores en el esclarecimiento de líneas de trabajo o de investigación en torno a la triada *hechos-normas-valores* (figura 1); *tensiones-discontinuidades-rupturas*³⁷ (Figura 5) y *práctica-enseñanza-investigación*³⁸. Para ello, la *emergencia de un problema de investigación* no deriva meramente de un *posicionamiento en un campo de estudio a partir de un estado del arte o de un marco teórico*, sino de la *evaluación y autoevaluación que grupos de trabajo especializados realizan sobre los resultados de su gestión, entendiendo que son susceptibles tanto de aprendizaje como de sistematización (lecciones aprendidas y experiencias educativas)*. De ahí que Barrett y Cashman³⁹ establezcan como *beneficios de la aplicación del ABP-IBP*, el *desarrollo de conocimiento especializado y de habilidades transferibles al trabajo*.

Figura 6. Definición de la problemática en IBP



Fuente: Elaboración propia con base en Mejía (2020, p. 581).

Se puede observar así que, si en el *eje problémico* definimos un objeto de estudio en sí mismo problematizante, en la *problemática* se analizan e identifican elementos de tipo conceptual como pedagógico, lo cual implica proyectar la investigación como una forma de aprendizaje. En el caso de la UTFJ, se ha definido la *problemática* con base en tres líneas de trabajo y/o investigación, a partir de las cuales se pretenderá más adelante abordar los *problemas*:

³⁴ BRANDA, L., El resplandor tan brillante de otros tiempos. En ARAÚJO, U; SASTRE, G. El aprendizaje Basado en Problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona, Gedisa, p. 37, 2008.

³⁵ DUQUE, Sandra; GONZÁLEZ, Flor; COSSIO, Nora; MARTÍNEZ, Sandra, *Investigación en el saber jurídico*, Medellín: Universidad de Antioquia, p. 35, 2018.

³⁶ BARRETT, Terry; CASHMAN, Diane. A practitioners' guide to enquiry and problem-based learning. *Dublin: UCD Teaching and learning*, 2010.

³⁷ DUQUE, Sandra; GONZÁLEZ, Flor; MARTÍNEZ, Sandra, Investigación jurídica: apropiación y construcción social del conocimiento, *Artículos de Revista en Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 2, n 2, p. 35, 2017.

³⁸ ENEMARK, Stig; KJAERDAM, Finn, El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria, ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona: Gedisa, p. 71, 20008.

³⁹ BARRETT, Terry; CASHMAN, Diane. A practitioners' guide to enquiry and problem-based learning. *Dublin: UCD Teaching and learning*, p. 10, 2010.

1. Cultura de la formación judicial

Con base en este elemento de la *problemática*, se busca entender mejor los modelos pedagógicos que deben dar respuesta a la formación judicial inicial como *eje problémico*.

2. Perfil del juez contemporáneo

Este elemento parte de la necesidad de comprender mejor cuál es el perfil (tanto de ingreso como de egreso) de las personas seleccionadas luego de un proceso de formación y de la obtención de un determinado puntaje según convocatoria.

3. Transición digital en la formación y práctica judicial

Este elemento parte de la integración entre los elementos 1 y 2, con el fin de lograr un mejor entendimiento de cómo las tecnologías digitales están impactando actualmente tanto los procesos formativos como las competencias prácticas en el perfil del juez.

La identificación de esta *problemática* implica que, si bien los equipos de trabajo especializados de la UTFJ y la EJRLB tienen un conocimiento preliminar sobre cómo enfrentar el *eje problémico*, la experiencia y la evaluación institucional muestra la necesidad de dar solución a la *problemática* a partir de la sistematización del conocimiento existente, y la búsqueda estratégica del conocimiento faltante.

Ello ha de propiciar la emergencia de rutas teóricas y metodológicas que permitan abordar los desafíos concretos que a continuación definiremos como *problemas*, lo cual va en concordancia con el modelo propuesto en la figura 4.

4 Hacia una definición de “problemas” como *problemas de investigación*

Como vimos anteriormente, tanto los modelos de Enemark y Kjaersdam⁴⁰ como los de Barrett y Cashman⁴¹, abordan directamente los problemas, asumiendo que la investigación en su relación con el ABP parte de unos supuestos que son socializados por un docente o un tutor en el inicio de un curso. Desde esta perspectiva, el ABP se aproximaría más a los *problemas* desde lo que podría interpretarse como ingeniería inversa, en la medida que busca deconstruir un problema ya resuelto para entender cómo se resolvió y cuál es su naturaleza teórica y práctica: “cuando estamos resolviendo problemas concretos, pongamos por caso la adquisición de lenguaje, tendemos característicamente a “volvemos” hacia los resultados de un procedimiento que ha funcionado localmente e intentamos redescribirlo en términos más generales y simplificados”⁴².

Sin embargo, en nuestra propuesta de IBP, consideramos que la definición de un *eje problémico* y una *problemática* es necesaria para para lograr, por ejemplo, la identificación de preguntas teóricas y prácticas que surgen de la experiencia de equipos de trabajo especializados e interdisciplinarios. Desde la experiencia de la UTFJ, la *enseñanza* se ubica en el nivel de la socialización y la validación de productos educativos para la formación de jueces y magistrados en Colombia. Este proceso no pasa simplemente por una apropiación social del conocimiento, sino por una “pedagogía para el cambio” apenas razonable en entornos donde confluye una visión tradicional de la formación judicial inicial, y propuestas innovadoras que implican tanto lo curricular, como lo didáctico y lo tecnológico.

⁴⁰ ENEMARK, Stig; KJAERSDAM, Finn, El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria, ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona: Gedisa, pp. 67-91, 2008.

⁴¹ BARRETT, Terry; CASHMAN, Diane. A practitioners' guide to enquiry and problem-based learning. *Dublin: UCD Teaching and learning*, 2010.

⁴² BRUNER, Jerome, La educación, puerta de la cultura. Madrid: Machado Grupo de Distribución, p. 30, 2012.

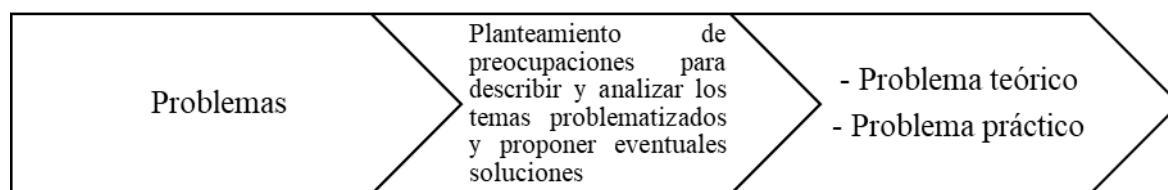
Tal ha sido el contexto profesional al que se han enfrentado los equipos de trabajo de la UTFJ y la misma EJRLB, sobre todo en la necesidad de alinear el diseño formativo e instruccional del IX CFJI, con las recomendaciones y expectativas de calidad que tienen los evaluadores de la Rama Judicial. Algunos de dichos desafíos han incluido, entre otros, la definición de las competencias generales y específicas del juez; su concordancia con las habilidades necesarias para el desempeño profesional; la aplicación de un determinado modelo pedagógico con actividades de aprendizaje-evaluación en la virtualidad, y el uso correcto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los procesos formativos. Este conjunto de preguntas se ha visto complejizado por la necesidad de responder a través de la virtualidad a la participación de cientos e, incluso, miles de aspirantes a alguno de los escasos cargos ofertados por la carrera pública de empleo.

El proceso de validación de los productos creados por los equipos de formación, de contenidos y expertos en cada programa, ha implicado una comprensión no solo técnica sino pedagógica de cada etapa de diseño y ejecución del IX CFJI. Si bien se reconocen en general las bondades de las nuevas propuestas pedagógicas y del uso avanzado de las TIC en los procesos formativos de alto nivel e impacto social, no se puede presuponer que todas las personas (incluso quienes comparten una profesión y un estatus laboral), tienen la misma comprensión de conceptos nucleares del *eje problémico* como “formación”, “competencias generales y específicas”, “habilidades”, “didáctica” o “evaluación” (*preguntas teóricas*). Al mismo tiempo, a pesar de ser grupos de trabajo especializados, dada su actuación en contextos formativos y laborales diversos, pueden llegar a tener concepciones diferentes en torno a lo que debe ser una práctica profesional con calidad y eficiencia (*preguntas prácticas*).

Cuando tales conceptos se piensan desde una *problemática* bien definida, se hace aún más evidente que su simple enunciación no presupone ya un problema de investigación. En ese sentido, la articulación del *eje problémico* con la *problemática* debe implicar un desarrollo gradual en que vamos de lo general a lo específico, pero no meramente desde el punto de vista procedimental y/o lógico, sino problemático. Esto implica que las preguntas en el *eje problémico* tienen apenas una consideración valorativa, cuando los resultados de las acciones desarrolladas por los equipos de trabajo no son del todo adecuados a las expectativas de calidad de un proyecto; o cuando, siendo óptimos, se ven complejizados por cambios en las necesidades, en las tendencias, en los contextos socioculturales o en las tecnologías.

Por su parte, los temas en la *problemática* (Nivel 2) ya implican una primera respuesta a las preguntas en el *eje problémico* (Nivel 1), puesto que, de acuerdo con las experiencias de equipos de trabajo y los resultados de la fase exploratoria investigativa, se llega a lo que en el modelo de Enemark y Kjaersdam⁴³ se denomina: *impresiones, supuestos y teorías* (Figura 4). Esto significa que el proceso del ABP-IBP requiere de una construcción de estados del arte no canónica, esto es, meramente doctrinal, sino orientada por un conocimiento previo derivado de las experiencias en los equipos de trabajo. Por ende, al identificar la problemática desde la *particularización de los temas a problematizar*, ya se ha construido un conocimiento necesario para abordar los *problemas* (figura 7).

Figura 7 - Definición de los problemas en IBP



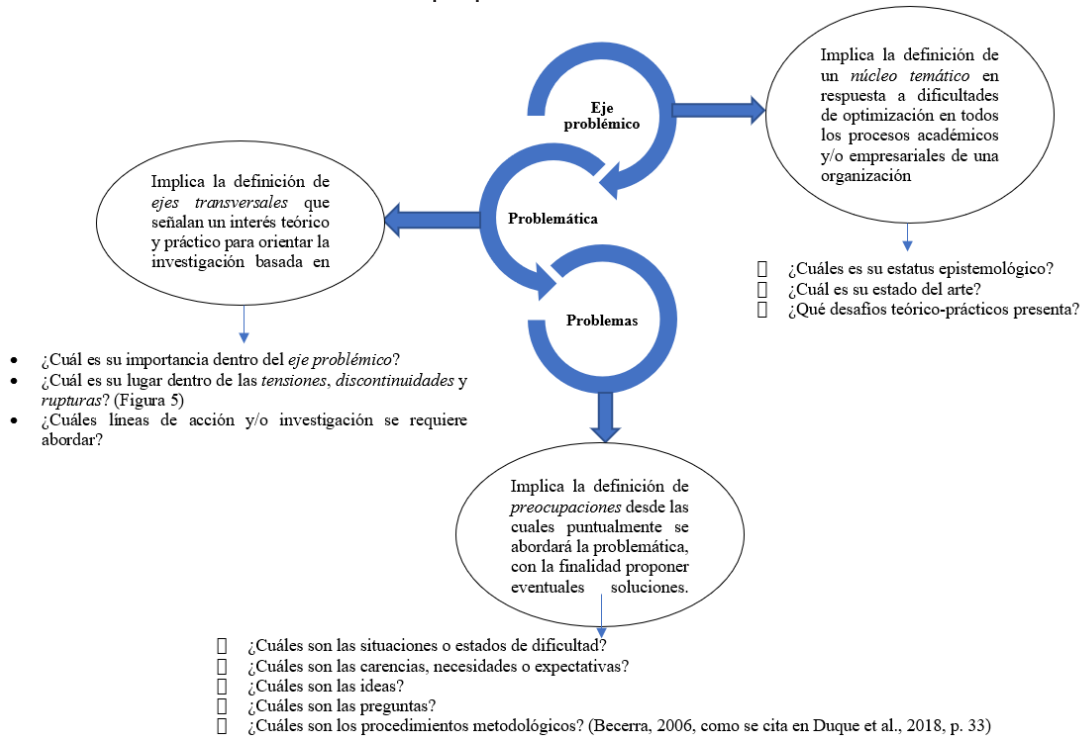
Fuente: Elaboración propia con base en Mejía (2020, p. 581).

⁴³ ENEMARK, Stig; KJAERSDAM, Finn, El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria, ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona: Gedisa, pp. 67-91, 20008.

Se puede observar que en los *problemas* (Nivel 3), ya se requiere especificar aquello que se busca responder desde el modelo de interacción entre la *enseñanza*, la *investigación* y la *práctica profesional* (figura 3). En efecto, para poder llegar a definir las preguntas teóricas y prácticas que interactúan entre tales dimensiones, se requiere de la concreción de los *problemas* que, luego de su resolución como parte del proceso de investigación, han de brindar una información fundamental para la optimización requerida en los niveles 1 (*eje problémico*) y 2 (*problemática*).

La siguiente ilustración muestra el proceso completo a modo de síntesis de la propuesta metodológica de la UTFJ (Figura 8), con el fin de explicar posteriormente cómo se identifican y cuáles son algunos de los problemas que desde la IBP se abordarán en el marco del proyecto del IX CFJI en Colombia.

Figura 8 - Síntesis de la IBP desde la propuesta de la UTFJ



Fuente: Elaboración propia con base en Mejía (2020, p. 581)

A partir del modelo anterior, apoyado en el estado del arte abordado en la fase exploratoria, es posible plantear una propuesta que, en primer lugar, resignifique el lugar de la investigación en procesos educativos y/o empresariales. Sin lugar a dudas, esto implica una pregunta fundamental por el estatus ontológico y epistemológico de un *problema*. De ahí que, diferente a los modelos referenciados hasta ahora, en donde una concepción del ABP en su integración con la investigación se desarrollaría a partir de problemas cuya identificación u origen no queda muy clara (principalmente *dossiers* o inventarios en las agendas de docentes y tutores), la experiencia de los equipos de trabajo de la UTFJ muestra la importancia de plantear problemas como parte de un proceso de optimización en los proyectos.

A continuación exponemos dos (2) ejemplos de problemas que han surgido en el desarrollo del IX CFJI (Tabla 1), con el fin de ilustrar cómo la respuesta a una determinada *problemática* no tiene meramente un fin heurístico sino performativo, en la medida que busca impactar las organizaciones de cara a lo que Moesby denomina “fase de implementación extensa”⁴⁴. Creemos que este autor logra identificar algunas inconsisten-

⁴⁴ MOESBY, E., Perspectiva general de la introducción e implementación de un modelo educativo basado en el aprendizaje basado en el aprendizaje orientado a proyectos y basado en problemas. En ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, El aprendizaje Basado en Problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad, Barcelona: Gedisa, pp. 93-129, 2006.

cias que nosotros mismos hemos encontrado en el proceso ABP-IBP, bajo lo que denomina “omisiones” en los proyectos tendientes a cambios en la cultura de los modelos educativos. El autor muestra cómo tradicionalmente se han concebido tres (3) pasos en dicho modelo: a. *Adopción*, b. *Implementación*, y c. *Institucionalización*: “La *adopción* se relaciona con el proceso de decisión de realizar un cambio”⁴⁵. Esta afirmación encarna necesidades de la UTFJ de optimizar en el corto y mediano plazo los procesos de formación judicial inicial en Colombia, aun cuando con su trabajo ya ha contribuido a dicho fin.

Sin embargo, Moesby encuentra que en esos tres pasos existe una omisión que es necesario subsanar a partir de una *fase de investigación* (actividades de preacción). Según nuestra propuesta, es posible concebir el proceso ABP-IBP como un cumplimiento de dicha fase, pensada estratégicamente tanto en el incremento de un conocimiento social, jurídica y pedagógicamente relevante, como en la sistematización de experiencias educativas y la toma estratégica de decisiones a partir de las lecciones aprendidas.

La tabla 1 describe algunos de los problemas identificados por la UTFJ, los cuales serán abordados a partir de la propuesta metodológica cuya explicación dio origen a este artículo.

Tabla 1 - Ejemplos de Problemas en la metodología IBP

Eje problémico: <i>Formación Judicial Inicial en Colombia</i>					
Problemática: - <i>Cultura de la Formación Judicial Inicial – Perfil del juez contemporáneo – Transición digital en la formación y la práctica judicial</i>					
Problemas	Situaciones o estados de dificultad	Carencias, necesidades o expectativas	Ideas	Preguntas	Procedimientos metodológicos
<i>Aplicación del enfoque ABP en la formación judicial inicial a través de modalidades e-learning y b-learning.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El ABP es un enfoque pedagógico usualmente orientado a modalidad presencial⁴⁶. - El ABP requiere del trabajo por grupos reducidos de personas, y de trabajo individual supervisado por tutores⁴⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación óptima del modelo pedagógico de la EJRLB con las actividades formativas para la selección de jueces y magistrados a través de modalidad mayoritariamente virtual. 	<ul style="list-style-type: none"> - A través de una correcta articulación entre el diseño formativo e instruccional, junto con un manejo de avanzada de la tecnología, se pueden simular actividades propias del ABP en modalidad virtual. 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo desarrollar actividades de aprendizaje y evaluación acordes con el ABP a través de la virtualidad? 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio comparado de modelos pedagógicos y experiencias educativas en Colombia y otros países. - Sistematización de experiencias educativas. - Autoetnografía grupal (grupos de trabajo especializados).

⁴⁵ MOESBY, E., Perspectiva general de la introducción e implementación de un modelo educativo basado en el aprendizaje basado en el aprendizaje orientado a proyectos y basado en problemas. En ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, *El aprendizaje Basado en Problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad*, p. 98, Barcelona: Gedisa, 2006.

⁴⁶ MARTÍNEZ, Marta; GARCÍA, Jesús; FUERTES, Ana; FIDALGO, Ragel. El aprendizaje basado en problemas: revisión de estudios empíricos internacionales. *Revista de Educación*, n. 341, p. 397-418, 2006.; ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva. *El aprendizaje basado en problemas: una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad*. Barcelona: Gedisa, 2008.; FONT, Antoni. *El aprendizaje basado en problemas en la formación judicial*. *Revista de Educación y Derecho*, n. 6, p. 1-20, 2012.; PERAFÁN, Betsy. *Aprendizaje basado en problemas*. Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017. n. 3.; HURTADO, Mirian; SALVATIERRA, Ángel. *Aplicación del Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) de John Barell en la comprensión literal*. *Revista Educación*, v. 44, n. 2, p. 67-79, 2020.

⁴⁷ BARRETT, Terry; CASHMAN, Diane. *A practitioners' guide to enquiry and problem-based learning*. Dublin: UCD Teaching and Learning, 2010.

Eje problémico: *Formación Judicial Inicial en Colombia*

Problemática: - *Cultura de la Formación Judicial Inicial – Perfil del juez contemporáneo – Transición digital en la formación y la práctica judicial*

Problemas	Situaciones o estados de dificultad	Carencias, necesidades o expectativas	Ideas	Preguntas	Procedimientos metodológicos
<i>Perspectiva de género como enfoque transversal en los programas de un curso de formación judicial inicial.</i>	- Algunas sentencias de la Corte Constitucional e iniciativas sobre equidad de género en la Rama Judicial han implicado adoptar como eje transversal la perspectiva de género en la formación de jueces y magistrados en Colombia.	- Herramientas conceptuales, didácticas y metodológicas para adecuar la perspectiva de género al diseño curricular e instruccional de cada programa, más allá de la existencia de un programa con una Unidad de Aprendizaje dedicada a Género.	- Hay situaciones problemáticas relacionadas con la perspectiva de género en cada programa general o especializado de la formación y selección de jueces y magistrados.	- ¿Cómo integrar la perspectiva de género en el diseño formativo e instruccional de todos los programas de un curso de formación judicial inicial?	- Entrevistas a profundidad y/o semiestructuradas a jueces y magistrados de carrera. - Grupos focales con jueces y magistrados de carrera.

Fuente: elaboración propia con base en Becerra (2006, p. 46, como se citó en Duque et al., 2018, p. 33).

Como se puede observar, la tabla 1 permite analizar el proceso de composición de un modelo investigativo en el ABP. Este diseño, que integra la propuesta metodológica de la UTFJ, tiene concordancia con el modelo propuesto por Enemark y Kjaersdam⁴⁸ (Figura 4), toda vez que la IBP requiere una metodología dentro de una metodología. En efecto, a partir de lo expuesto aquí, se puede considerar que la IBP se compone de dos (2) niveles en todo su desarrollo, si se pretende dar alcance a lo que Moesby denomina “implementación extensa”⁴⁹.

Por ende, los criterios metodológicos (a diferencia de los modelos de ABP aquí reseñados) no se originan en un solo momento del proceso, sino en la fase de exploración, análisis e identificación del *eje problémico*, la *problemática* y los *problemas* (momento 1), y en la selección de *procedimientos metodológicos* para resolver los *problemas*, para lo cual se han de seleccionar las técnicas de aproximación al campo y la población, así como los instrumentos de recolección y procesamiento de la información (momento 2).

5 Conclusiones

Este artículo ha mostrado cómo, a partir de un caso de estudio como lo es la experiencia de trabajo que la UTFJ ha tenido en el diseño del IX CFJI, es posible pensar la articulación entre el ABP y la investigación. Según lo analizado, es evidente que, más allá de que la investigación tradicionalmente ha naturalizado el origen de todo estudio a partir de un problema, desde el proceso ABP-IBP, se requiere abordar con mayor detenimiento el estatus lógico, ontológico y epistemológico de los problemas a seleccionar. En vista de que

⁴⁸ ENEMARK, Stig; KJAERSDAM, Finn, *El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria*, ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, *El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad*, Barcelona: Gedisa, p. 72, 2008.

⁴⁹ MOESBY, E., *Perspectiva general de la introducción e implementación de un modelo educativo basado en el aprendizaje basado en el aprendizaje orientado a proyectos y basado en problemas*. En ARAÚJO, Ulisses; SASTRE, Genoveva, *El aprendizaje Basado en Problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad*, Barcelona: Gedisa, p. 97, 2006.

el análisis concluyó en la posibilidad de proceder de esta manera a partir de los ejemplos abordados, se puede considerar viable la comprensión y aplicación del IBP en proyectos de amplio interés social y académico.

Si bien analizamos varios referentes, tanto desde estudios fundamentales del ABP como desde aproximaciones contemporáneas y orientadas a la investigación, fue posible identificar la concordancia entre modelos enfocados meramente al aprendizaje, con las preocupaciones que la UTFJ ha tenido al analizar la articulación integral entre: *prácticas-enseñanza-investigación* (Figura 3). En este sentido, es posible concluir que los equipos de trabajo especializados que desarrollan proyectos de gran magnitud social y educativa, cuando deben responder a desafíos durante los procesos de socialización y validación ante grupos de trabajo institucionales (evaluadores, auditores), también están “enseñando”, en la medida que no solo justifican una determinada toma de decisiones, sino que preparan a otras personas para el cambio y la innovación.

Sin embargo, la complejidad de estos procesos en la experiencia de los equipos de trabajo de la UTFJ, ha mostrado que existen necesidades desde el punto de vista del conocimiento teórico y práctico que ayudarían a optimizar proyectos como los cursos de formación judicial inicial, incluso con pretensiones de desarrollar lo que Martínez et al⁵⁰. denominan *generabilidad* en el ABP:

Se incluye aquí todo lo referente a las previsiones de futuro por lo que respecta al método, la utilidad de lo aprendido en un futuro profesional, la generalización del enfoque a otras asignaturas o cursos, la relación de contenidos con otras materias o con la práctica, las nuevas propuestas, etc.— y otros resultados no incluidos en ninguna de las categorías anteriores⁵¹.

El hecho de que se haya encontrado muy poca información sobre la “generabilidad” en el enfoque ABP, en los estudios internacionales que analizaron Martínez et al⁵², nos permite afirmar que el proceso ABP-IBP en sí mismo está justificado por campos con poco desarrollo y a la vez un amplio interés e impacto social y educativo. En efecto, al haber desarrollado un proceso secuencial analítico durante este artículo con el fin de explicar la propuesta metodológica del IBP, fue evidente la coherencia que tienen los principios básicos del ABP, junto con la necesidad de una *fase investigativa* que permita comprender con mayor alcance su impacto sobre las organizaciones, tanto a nivel educativo como empresarial. La experiencia de la UTFJ ha reunido ambas perspectivas, de ahí el interés que podría suscitar el conocimiento científico producido por sus equipos de trabajo especializados.

Referencias

- Araújo, U. y G. Sastre (Coords.) (2008) *El aprendizaje Basado en Problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad*. Barcelona: Gedisa.
- Barrett, T., & Cashman, D. (2010). *A practitioners' guide to enquiry and problem-based learning*. Dublin: UCD Teaching and learning. https://www.ucd.ie/teaching/t4media/problem_based_learning.pdf
- Barry, A. y Georgina B. (2013). Interdisciplinarity Reconfigurations of the Social and Natural Sciences, en A. Barry y G. Born (Eds.), *Interdisciplinarity Reconfigurations of the Social and Natural Sciences* (pp. 1-56) Abingdon, England: Routledge.
- Becerra, N. A. (2006). Problemática diferenciada entre pregunta y problema de investigación. *Revista de investigación*, (58), 13-47.

⁵⁰ MARTÍNEZ, Marta; GARCÍA, Jesús; FUERTES, Ana; FIDALGO, Ragel, El aprendizaje basado en problemas: revisión de estudios empíricos internacionales. *Revista de educación*, n 341, pp. 397-418, 2006.

⁵¹ MARTÍNEZ, Marta; GARCÍA, Jesús; FUERTES, Ana; FIDALGO, Ragel, El aprendizaje basado en problemas: revisión de estudios empíricos internacionales. *Revista de educación*, n 341, p. 402, 2006.

⁵² MARTÍNEZ, Marta; GARCÍA, Jesús; FUERTES, Ana; FIDALGO, Ragel, El aprendizaje basado en problemas: revisión de estudios empíricos internacionales. *Revista de educación*, n 341, p. 407, 2006.

- Branda, L. A. (2008). El aprendizaje Basado en Problemas. El resplandor tan brillante de otros tiempos. En: U. F Araújo y G. Sastre (Coord.), *El aprendizaje Basado en Problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad* (pp. 17-46). Barcelona: Gedisa.
- Bruner, J. (2012). *La educación, puerta de la cultura*. Madrid: Machado Grupo de Distribución.
- Calvopiña, C. E. y Bassante, A. (2016). Aprendizaje basado en problemas. Un análisis crítico. *Revista Publicando*, 3(9), 341-350.
- Ciuro, M. A. (2016). Razones del Trialismo (A Werner Goldschmidt, treinta años después). *Investigación y Docencia*, 52, 125-154.
- Duque, S. P., González, F. P. Cossio, N. A. y Martínez, S. M. (2018). Investigación en el saber jurídico, Medellín: Universidad de Antioquia.
- Goldschmidt, W. (1973). *Introducción filosófica al derecho*. Buenos Aires, Argentina: De Palma.
- Enemark, S. y Kjaersdam (2008). El ABP en la teoría y la práctica: la experiencia de Aalborg sobre la innovación del proyecto de enseñanza universitaria. En U. F Araújo y G. Sastre (Coord.), *El aprendizaje Basado en Problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad* (pp. 67-91). Barcelona: Gedisa.
- Font, A. (2012). El aprendizaje basado en problemas en la formación judicial. *Revista de Educación y Derecho*, 6, 1-20.
- Herrera González, J. D., & Martínez Ruiz, Á. (2018). El saber pedagógico como saber práctico. *Pedagogía y saberes*, (49), 9-26.
- Hurtado, M., & Salvatierra, Á. (2020). Aplicación del Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) de John Barel en la comprensión literal. *Revista Educación*, 44(2), 67-79.
- Ibáñez, P. A. (2017). Sobre la pobreza cultural de una práctica (judicial) sin teoría. *Derecho PUCP*, (79), 111-126.
- López, N. (1998). *Retos para la construcción curricular*. Bogotá: Magisterio.
- Martínez, M. F., García, J. N., Fuertes, A. de C., Fidalgo, R., y Arias, O., M. (2006). El aprendizaje basado en problemas: revisión de estudios empíricos internacionales. *Revista de educación*, (341), 397-418.
- Mejía, J. C. (2020). Desafíos de la extradición pasiva de nacionales en el posacuerdo desde el derecho internacional penal. En O. Huertas y O. Mejía (Eds.), *Problemática jurídica posdoctoral. Debates insfilosóficos, insteóricos y insdogmáticos* (pp. 581-636). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moesby, E. (2006). Perspectiva general de la introducción e implementación de un modelo educativo basado en el aprendizaje basado en el aprendizaje orientado a proyectos y basado en problemas. En U. F Araújo y G. Sastre (Coord.), *El aprendizaje Basado en Problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad* (pp. 93-129). Barcelona: Gedisa.
- Perafán, B. (2017). *Aprendizaje Basado en Problemas. Colección Métodos de Formación Jurídica No 3*. Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Poot-Delgado, C. A. (2013). Retos del aprendizaje basado en problemas. *Enseñanza e investigación en psicología*, 18(2), 307-314.
- Ramis, R. (2010). Reseña sobre el libro de Jorge Alem: El error judicial y la formación de los jueces. *Isonomía*, (33), 171-184.
- República de Colombia-Consejo Superior de la Judicatura -CSJ- (2019, 23 de septiembre), *Acuerdo No. PCSJA19-11400 de 2019. Por el cual se adopta el Acuerdo Pedagógico que regirá el "IX Curso de Formación Judicial Ini-*

cial para aspirantes a cargos de Magistrados/as y Jueces de la República en todas las especialidades, Promoción 2020-2021, entre otras disposiciones, Bogotá, CSJ.

Restrepo, A. (2016). El malestar en la evaluación del aprendizaje en educación superior, *Horizontes pedagógicos*, 18(1), 138-152.

Schaffer, S. (2013). How disciplines look. In A. Barry y G. Born, *Interdisciplinarity: Reconfigurations of the Social and Natural Sciences* (pp. 57-81). Abingdon, England: Routledge.

Solaz Portolés, J. J., Sanjosé López, V., & Gómez López, Á. (2011). Aprendizaje basado en problemas en la Educación Superior: una metodología necesaria en la formación del profesorado. *Didáctica de las ciencias experimentales y sociales*, 25, 177-186.

Flórez, R. y Tobón, A. (2001). *Investigación educativa y pedagógica*. Bogotá: McGraw-Hill.

Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” -EJRLB- y Unión Temporal Formación Judicial -UTFJ- 2019 (2020). *Documento Maestro. IX Curso de Formación Judicial Inicial para Jueces y Magistrados* (Documento de trabajo). Bogotá: Archivo personal.

Unión Temporal Formación Judicial 2019 (2021). *Formación judicial inicial en Colombia: perspectivas pedagógicas, desafíos y oportunidades. Proyecto Interinstitucional de Investigación* (Documento de trabajo). Bogotá: Archivo personal.

Unión Temporal Formación Judicial 2019 (2021a). Encuesta sobre percepción del Proyecto Interinstitucional de Investigación. (Instrumento y documento de trabajo por medio de Google Forms). Bogotá: Archivo personal.

**VI. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Compliance 2030: as três dimensões de um novo paradigma do compliance e o seu desenho teórico, normativo e operacional para o setor público

Compliance 2030: the three dimensions of a new compliance paradigm and its theoretical, normative and operational design for the public sector

Mártin Haeberlin

Alexandre Pasqualini

Tarsila Rorato Crusius

Compliance 2030: as três dimensões de um novo paradigma do compliance e o seu desenho teórico, normativo e operacional para o setor público*

Compliance 2030: the three dimensions of a new compliance paradigm and its theoretical, normative and operational design for the public sector

Mártin Haeberlin**

Alexandre Pasqualini***

Tarsila Rorato Crusiu****

Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão crítica e propositiva sobre o *compliance* e suas consequências para o setor público. Isso é realizado em duas partes. Na primeira, parte-se de metodologia de revisão literária para identificar o atual paradigma do *compliance*, encontrado no modelo legislativo estatuído conforme a Lei n.º 12.846/2013 e na literatura *mainstream* do tema, segundo o qual ele se restringe às dimensões de integridade (fundamentos éticos) e conformidade (fundamentos jurídicos). Repensando esse paradigma desde uma ética pós-racionalista, com aportes da Ciência do Comportamento, demonstra-se a necessidade de entender o *compliance* como um mecanismo de autocontrole, cuja eficácia depende da capacidade de sistemas lidarem com a vulnerabilidade humana. Essa reflexão crítica assinala associar as duas dimensões a uma terceira, correspondente à finalidade (fundamentos teleológicos), o que é realizado na segunda parte do texto de forma propositiva. Nela, também, a partir de revisão literária, aponta-se um novo paradigma no qual o *compliance* deve ser estruturado com base nos objetivos sociais de uma instituição. Ato contínuo, esse paradigma é desenhado para o setor público em três planos: teórico (noção de interesse público e seu cumprimento a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos na Agenda 2030); normativo (alterações presentes na Lei n.º 14.133/2021); e operacional (proposições de concretização). Ao final, conclui-se que o *compliance*, no âmbito estatal, deve ser entendido como o *compliance* do interesse público, e isso implica melhorar a causalidade entre a atividade administrativa e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Palavras-chave: *compliance*; agenda 2030; interesse público; nova Lei de licitações (Lei n.º 13.133/2021); Lei anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013).

* Recebido em 30/03/2022

Aprovado em 29/08/2022

** Pós-Doutorado em Economia (UFRGS). Doutor em Direito (PUCRS). Mestre em Direito do Estado (PUCRS). Professor da Graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Membro Titular do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas. Advogado.
E-mail: mphaeberlin@gmail.com.

*** Mestre em Direito do Estado (PUCRS). Coordenador Geral da Revista Interesse Público. Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público (IBRAED). Professor de Direito Administrativo da Escola Superior da Advocacia (ESA). Advogado.
E-mail: pasqualini@curvelopasqualini.com.br

**** Mestre em Direitos Humanos (UniRitter). Psicóloga.
E-mail: tarsila.crusius@gmail.com

Abstract

This article proposes a critical and purposeful reflection on compliance and its consequences for the public sector. This is done in two parts. In the first, it starts with a literature review methodology to identify the current compliance paradigm, found in the legislative model established in Law n° 12.846/2013 and in the mainstream literature on the subject, according to which it is restricted to the dimensions of integrity (ethical grounds) and normative (legal grounds). Rethinking this paradigm from a post-rationalist ethics, with contributions from Behavioral Science, it is demonstrated the need to understand compliance as a self-control mechanism whose effectiveness depends on the ability of systems to deal with human vulnerability. The critical reflection indicates associating these two dimensions with a third one, corresponding to the goals (teleological foundations), which is carried out in the second part of the text purposefully. In it, also based on a literary review, a new paradigm is pointed out in which compliance must be structured from the social objectives of an institution. Subsequently, this paradigm is designed for the public sector on three levels: theoretical (notion of public interest and its fulfillment based on the Sustainable Development Goals established in the 2030 Agenda); normative (changes in the bidding system promoted by the Law No. 14,133/2021); and operational (propositions for implementation). In the end, it is concluded that compliance at the state level must be understood as compliance in the public interest, and this implies improving the causality between administrative activity and the objectives of sustainable development.

Keywords: compliance; 2030 agenda; public interest; new Bidding law (Law No. 14.133/2021); Anti-corruption law (Law No. 12.846/2013).

1 Introdução

O presente artigo trata do *compliance* e, mais especialmente, do *compliance* no setor público, tema cuja ausência sistemática, na agenda dos gestores públicos, em todos os níveis da federação brasileira, é inversamente proporcional à sua importância e urgência. A edição recente de dois tímidos decretos instituindo Sistema (Decreto n.º 10.756/2021) e Programa (Decreto n.º 10.795/2021) de integridade pública, no âmbito federal, confirma a constatação de ausência sistemática. Já em relação à importância e urgência, dessembram-se fatos notórios em um país que não costuma pensar horizontes temporais mais largos que aqueles da próxima eleição.

O *compliance*, nesse contexto normativo tímido e destituído de sanções pela não implementação — à semelhança de “regras secundárias” (Herbert Hart) —, favorece o quadro inercial. A rigor, quando não visto até como um empecilho, o *compliance*, no setor público, constitui uma exigência apenas na consciência do gestor que percebe que a construção de “valor do amanhã” (Eduardo Gianetti), com instituições sólidas e confiáveis, guarda nexos diretos e imediatos com ações no presente voltadas à integridade e conformidade, assim como guarda nexos diretos e imediatos com as ações voltadas à finalidade, em que pese esta não componha as noções de *compliance* que se podem encontrar em teorias ou implementações usuais.

No presente artigo, inicialmente (seção 2), em metodologia de revisão literária, identifica-se aquele que é referido como o atual paradigma do *compliance*, o qual é restrito às dimensões de integridade (fundamentos éticos) e conformidade (fundamentos jurídicos). Esse paradigma é encontrado no modelo legislativo de “Programa de Integridade” (*Compliance*) estatuído no artigo 7º, inciso VIII, da Lei Federal n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa) e disciplinado nos artigos 41 e 42 do Decreto Federal n.º 8.420/2015, bem como corresponde à literatura *mainstream* (cursos e manuais) sobre o tema. Ainda nessa seção, tal paradigma é repensado, criticamente, desde uma ética pós-racionalista, com aportes da Ciência do Comportamento, tendo como marco teórico principal o livro “*The Honest Truth About Dishonesty*”, de Dan Ariely. Demonstra-se, com base nesses aportes, a necessidade de entender o *compliance* como um mecanismo

de autocontrole às ações individuais, cuja eficácia — isso é, a garantia de confiabilidade às instituições — depende da capacidade de sistemas lidarem com a vulnerabilidade humana.

Posteriormente (seção 3), como decorrência dessa reflexão, também a partir de metodologia de revisão literária, sugere-se, de maneira propositiva, associar as dimensões de integridade e conformidade a uma terceira, correspondente à finalidade (fundamentos teleológicos), o que significa inaugurar um paradigma no qual o *compliance* deve ser estruturado à luz dos objetivos sociais de uma instituição. Demonstra-se, nessa linha, que os mecanismos de autocontrole que protegem as ações individuais da vulnerabilidade são mais eficazes se vinculados a finalidades. Isso é apresentado para o setor público em três diferentes níveis. Primeiramente, em um desenho teórico, considerando-se que, no âmbito estatal, as finalidades envolvem o interesse público. Busca-se compreender, assim, a noção de interesse público e sua possível concretização com o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos na Agenda 2030. Segundo, em um desenho normativo, buscando compreender em que medida a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021 ou simplesmente NLL), ao estabelecer um rol de finalidades no seu artigo 11, fomenta esse novo paradigma, bem como se consagram, em seu texto, ferramentas adequadas para desenvolvê-lo. Ao final, em um desenho operacional, por consequência dos dois anteriores, ensaiam-se algumas proposições efetivas de concretização do novo paradigma.

A hipótese de trabalho do presente artigo, assim, é aquela de que o atual paradigma bidimensional do *compliance* deve ser repensado, tanto para alinhar suas atuais dimensões aos achados recentes da Ciência do Comportamento como para acrescentar às atuais dimensões, inclusive em resposta aos problemas da vulnerabilidade, uma terceira, associada à finalidade. Nessa linha de reflexão, a hipótese é orientada no sentido de vincular a atividade administrativa e o interesse público, caracterizável, na prática, com base nos objetivos da Agenda 2030.

2 O atual paradigma bidimensional do *compliance*: as dimensões da integridade e da conformidade repensadas sob a luz da Ciência do Comportamento

2.1 Identificação do atual paradigma: integridade e conformidade

A noção de *compliance* ganhou força no cenário jurídico brasileiro a partir da publicação da Lei Anticorrupção, ocorrida em 1º de agosto de 2013 (fora desse cenário, já se podia associar à cultura corporativa de empresas conectadas a práticas de governança em cenário global). Em seu artigo 7º, inciso VIII, a referida lei dispõe que, na aplicação das sanções, serão considerados procedimentos internos de integridade. Disciplinaram-se esses procedimentos — que possibilitam, portanto, uma atenuação das responsabilidades por atos lesivos à Administração Pública — quase dois anos depois pelo Decreto Federal n.º 8.420/2015. Definiram-se, no artigo 41 do ato infralegal, os programas de integridade como um

[...] conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Já no artigo 42 do referido Decreto, estabeleceram-se diversos parâmetros para a avaliação desses programas.

Esse cenário normativo, pensado para o setor privado (ainda que não defeso de aplicação para o setor público), consagra aquilo que poderíamos chamar de literatura *mainstream* sobre o *compliance*. Essa literatu-

ra, refletindo a dificuldade de apreensão da polissemia existente no verbo ‘*to comply*’ (“estar de acordo”) na tradução do termo *compliance* para a língua portuguesa, passou a utilizar duas expressões para designar a sua importação, em conjunto ou separadamente: integridade e conformidade.

A rigor, porém, cada uma dessas expressões designa uma diferente e relevante dimensão na noção de *compliance*. A dimensão da integridade relaciona-se à ética, considerando fundamentos axiológicos de caráter geral ou específicos, como aqueles estabelecidos em Códigos de Conduta de organizações. A dimensão da conformidade relaciona-se ao direito, considerando os marcos regulatórios aplicáveis ao ramo de atividade de organizações.¹

Embora a lógica dual das expressões nem sempre apareça de modo tão categórico, essa dupla dimensão pode ser largamente percebida na referida literatura *mainstream* sobre o tema.²

Em relação à revisão dessa literatura, pode-se afirmar que, de fato, o atual paradigma do *compliance* é bidimensional, uma vez que contempla regras éticas (integridade) e regras jurídicas (conformidade). Assim como se pode afirmar que a citada legislação anticorrupção, pensada fundamentalmente para o setor privado, possui inspiração nesse paradigma bidimensional.

2.2 A dimensão da integridade e o seu fundamento: três etapas da ética ocidental

Distintas atividades econômicas (no setor público ou privado) possuem distintos marcos regulatórios. Portanto, a dimensão da conformidade em relação ao *compliance* costuma diferenciar-se de acordo com o respectivo ramo de atividade e seus marcos regulatórios. Essa intensa variabilidade, porém, não é uma carac-

¹ Discute-se, na doutrina filosófica, se ética seria o gênero para as espécies direito e moral ou se moral seria o gênero para as espécies direito e ética. Mesmo Kant, que tratou profundamente dessas questões, adotou a primeira divisão na Fundamentação da Metafísica dos Costumes e na Crítica da Razão Prática, mas a segunda na Metafísica dos Costumes (Cf. WEBER, Thadeu; HAEBERLIN, Martín. Equidade na doutrina do direito de Kant: um direito que, não sendo um direito, enfraquece a “tese da independência”. *Revista Veritas*, v. 57, p. 121-137, 2012. Nota de rodapé 4). Embora não se desconheça essa controvérsia, o presente texto trabalha com a noção de ética como correspondente a regras de costumes com conteúdo não coercitivo típico, associado à moralidade.

² Para evidenciar o argumento, colhem-se alguns exemplos dessa literatura (todos com páginas *in omisis* por se tratar de versão Kindle): “a função de *compliance* no setor privado, entendida como exigência de conformidade com as normas aplicáveis, com as políticas internas de cada companhia e com as exigências de ética empresarial [...]”. ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Governança corporativa. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (coord.). *Manual de compliance*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.; “[...] deve ser compreendido de maneira sistêmica, como um instrumento de mitigação de riscos, preservação dos valores éticos e de sustentabilidade corporativa, preservado a integridade do negócio e o interesse dos *stakeholders*.” BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Compliance*. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (coord.). *Manual de compliance*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.; “Numa abordagem prática, quando nos referimos a Compliance, fazemos referência a um programa de conformidade ou integridade. [...] A estrutura de Compliance observará não somente as leis, mas também suas ações serão guiadas por princípios e valores da companhia e, sobretudo, pela ética. O código de conduta e de procedimentos internos disciplina questões que, às vezes, não foram objeto de lei. Outras vezes, cria padrões mais rigorosos que a própria lei.” WAGATSUMA, Adriana *et al.* Departamento de compliance: independência e autonomia. In: FRANCO, Isabel (org.). *Guia prático de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.; “a bem da verdade, falar de compliance ou conformidade é a mesma coisa.” ASSI, Marcos. *Compliance: como implementar*. São Paulo: Trevisan, 2018.; “Compliance é o conjunto de esforços para atuar em conformidade com leis e regras diversas inerentes às atividades da empresa, assim como estar em consonância com códigos de ética e com as políticas de conduta internas da corporação de forma a mitigar, prevenir e buscar solucionar riscos de todos os tipos.” BLOK, Marcella. *Compliance e governança corporativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020.; “em sua essência, compliance significa a observância de normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como dos valores éticos gerais, dos códigos de conduta específicos de determinado ano de atividade e das expectativas legítimas da sociedade. O termo também abarca os programas de incentivos a tais condutas.” BARROSO, Luís Roberto. Prefácio: compliance e a refundação do Brasil. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.; “Consustancia sistema de controles cuja função primordial consiste em promover uma cultura de respeito à legalidade e evitar a ocorrência de violações às normas jurídicas e ao Código de Ética de cada entidade.” OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Origem e evolução histórica do compliance no direito brasileiro. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.; “Um programa pelo qual uma organização consiga prevenir e detectar condutas criminosas/ilegais e, também, promover uma cultura que encoraje o cumprimento as leis e uma conduta ética.” SERPA, Alexandre da Cunha. *Compliance descomplicado: um guia simples e direto sobre programas de compliance*. [S. l.: s. n.], 2016.

terística usual à dimensão da integridade. A disciplina ética em Programas de Integridade, algo que se pode constatar da leitura de diferentes Códigos de Conduta, costuma se repetir, com pequenas alterações.

Na essência, os valores conformadores da Ética, desde séculos, são, praticamente, os mesmos. Embora as concepções filosóficas tenham acusado profundas mudanças, os valores de fundo, ao contrário, registram significativo grau de continuidade. Um sinal abonatório são, por exemplo, as regras de fundo religioso. Elas não são mais desrespeitadas do que são conhecidas; não são menos transgredidas do que notórias. Os valores de que se nutrem (a exemplo do decálogo) são, há séculos e séculos, idênticos. E, o que se revela tanto mais sintomático, guardam harmonia e até estreita confluência com valores abraçados por múltiplas tradições de pensamento religioso e laico.

Todavia, a ética, como a religião, a arte e a ciência têm história. E essa história, apesar do palpável traço de continuidade de certos valores, apresenta fases, períodos de regularidade e também rupturas.

Ao dizer isso, requer-se um esforço preliminar menos de julgamento, em que se poderiam avaliar erros e acertos das diversas etapas evolutivas da ética, e mais de elucidação, de compreensão, de identificação das características marcantes dessas etapas evolutivas. Situa-se, assim, no mapa das mudanças de concepção, em que, na atual conjuntura, o nosso tempo se encontra e qual a relação das nossas coordenadas de latitude e longitude com as dos períodos anteriores.

A intenção, por conseguinte, não é avaliar os fundamentos do bem e do mal, do certo e do errado. Não é, tampouco, aventurar uma teoria, mas, primeiramente, entender, pura e simplesmente, quais foram, numa síntese apertada, as principais etapas da ética até os dias de hoje, sem a preocupação de se filiar a nenhuma dessas etapas, tampouco desmerecê-las. Essa introdução faz-se relevante, ao fim e ao cabo, para que o atual estágio — e suas relações com os Programas de Integridade — possa ser repensado, como se verá adiante.

Assim, e concentrando a atenção nos elementos mais gerais, é, talvez, possível dividir a história da ética ocidental em três grandes etapas: a ética de matriz religiosa (ou ética de cunho teológico), a ética racionalista e a ética pós-racionalista (ou ética da vulnerabilidade). Essas três etapas da história da ética ocidental são sintetizadas a seguir.

2.2.1 Ética de matriz religiosa

A primeira etapa, sem dúvida a mais persistente, a que mais se prolongou na história ocidental, com reflexos até os dias atuais, corresponde à ética de matriz religiosa, ou seja, à ética de cunho teológico. Ainda quando, ao longo da história, não seja difícil encontrar, desde sempre, dissidentes — pessoas cujo pensamento destoava dos dogmas religiosos — não é exagero concluir que, até o advento do iluminismo, a ética de base teológica governou as escolhas morais das almas pecadoras no ocidente. Em certo sentido, a ética era inseparável dos mandamentos divinos. Deus era, então, a verdade que revelava as normas de conduta. Deus era a fonte e a autoridade normativa absoluta.

Nessa senda, os documentos sagrados, a exemplo da Bíblia, eram, sem favor, a fonte normativa e o marco ético por excelência. Fora da Igreja não haveria salvação. A ética não seria nem mais nem menos do que os mandamentos proclamados por um Deus vigilante, que julgava e aplicava sanções, sobretudo *post mortem*.³

³ Para conhecer alguns importantes desenvolvimentos realizados a partir dessa ética de matriz religiosa (em especial a de raiz tomista), vide: DE BONI, Luis Alberto. *De Aberlardo a Lutero: estudos sobre filosofia prática na Idade Média*. Porto Alegre: ED-IPUCRS, 2003.

2.2.2 Ética racionalista

A primeira etapa em face da ética estendeu-se soberana até o século XVII, sempre acompanhada de muitas reservas, quer de teólogos, quer de pensadores laicos. É aí, porém, que inicia a segunda etapa. Essa etapa, laico-moralista, difundiu-se nas sociedades modernas ocidentais. Com o advento das “luzes”, os modernos buscaram lançar as bases de uma ética desvinculada dos dogmas religiosos e, acima de tudo, independente da autoridade da Igreja.

Nessa etapa, extraíram-se os princípios morais não de máximas religiosas, mas de máximas deduzidas do poder universal da razão. A ética e as bases normativas passaram a ser pensadas com base nos princípios racionais, universais, intrínsecos a todas as pessoas, independentemente da confissão religiosa. Nasceu, nesse momento, a ideia de que seria possível viver uma vida ética mesmo no ateísmo. O bem já não dependia da fé. A fé já não era a fiadora do bem. Surgiu a ideia de que a ética pode prescindir dos castigos do inferno e que as pessoas podem ser boas e fazer o bem sem precisar temer o “juízo final”. Emergiu, então, a ideia de que as virtudes são, antes de mais nada, uma conquista humana, mediada pela razão humana.

Essa segunda fase é uma ética do dever, cuja expressão mais madura e influente traduz-se no imperativo categórico de Immanuel Kant: “*age de tal modo que a máxima da tua vontade possa valer sempre ao mesmo tempo como princípio de uma legislação universal.*”⁴

Em síntese: a segunda etapa alimenta a convicção de que as regras de conduta podem ser deduzidas exclusivamente da razão. Ela substitui, pois, o dever da religião pela religião do dever. E essa religião do dever é uma espécie de culto laico e racionalista, uma espécie de convicção de que a razão pode e deve prevalecer, sempre e sempre, de forma incondicional, sobre as paixões, sobre os sentimentos. Tal etapa, pode-se dizer, elevou a velha ideia aristotélica de que o “*homem é um animal racional*”⁵ ao seu mais elevado grau.

2.2.3 Ética pós-racionalista (ou ética da vulnerabilidade)

A segunda etapa perdurou até o século XX. Neste, de forma mais vigorosa, iniciou-se a terceira etapa da ética, fase em que nos encontramos.

Essa terceira etapa pode ser chamada de ética pós-racionalista ou de ética pós-moralista, tendo aprofundado o processo de secularização que teve início no século XVII, em especial a partir da Revolução Francesa.

Surgiu, nesse sentido, uma etapa que parece se preocupar mais com os desejos humanos, com o ego, com a felicidade e com o bem-estar do indivíduo e menos com a ideia de dever ou de imperativos. Ao contrário, os deveres cederam espaço para os direitos subjetivos, assim como para a ideia de realização pessoal como autorrealização. Não é uma ética puritana. Não é uma ética do sacrifício. Não é uma ética do dever. É, primeiramente, uma ética que adquire consciência das fragilidades humanas. É uma ética que percebe que nada pode ser mais irracional do que o racionalismo; nada pode ser mais irracional do que reduzir a natureza humana, apenas, à razão; nada pode ser mais irracional do que crer na hegemônica supremacia da racionalidade humana.

Essa ética — ou, melhor dizendo, o ambiente que a produz — está intimamente ligada à construção do *compliance* no seu atual paradigma, que se volta às dimensões de integridade e conformidade. O *compliance*,

⁴ KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Tradução: Arthur Morão. Lisboa: Edições 70, 1989. p. 42.

⁵ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. 3. ed. Tradução: Mário da Gama Kury. Brasília: UnB, 2001. 1140a-b. Essa expressão é a tradução de “*zoon logon*”. Esse *zoon logon*, aprende-se com Hannah Arendt, mais que “animal racional” é o “animal que tem o *lógos*”, isso é, o dom da fala. Assim, pode se comunicar na *pólis* e exercer a pluralidade por meio da linguagem, ligando assim razão teórica à razão prática. É, afinal, a capacidade da palavra que possibilita a deliberação prudencial, tão cara ao iluminismo moderno. ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução: Roberto Raposo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999. p. 36 e ss.

afinal, é, em certa medida, um retorno dos imperativos onde estes foram esquecidos ou sobrestados. E, também, um mecanismo de memória da vulnerabilidade.

Uma vez que essa terceira etapa toca em algumas raízes do comportamento humano, faz-se natural deslocar esse estudo, das “ciências do espírito” às “ciências da natureza”.⁶ Mais especialmente, mostra-se oportuno pensar essa derradeira etapa com base na chamada Ciência do Comportamento, o que permitirá, em ato contínuo, repensar o atual paradigma do *compliance*.

2.3 Repensando o atual paradigma à luz da Ciência do Comportamento: a terceira etapa da ética e o compliance como um mecanismo de autocontrole

Ciência e Ética, de tempos em tempos, dão as mãos. Não seria exagero ponderar que Kant, sob vários aspectos, tentou ser o Isaac Newton da Ética.

Atualmente, com pretensões mais humanas e menos ambiciosas, Ciência e Ética deram início a uma nova e profícua etapa de colaboração. Ambas, ao refletirem sobre a ação humana, parecem ter chegado, nos últimos tempos, a conclusões bastante semelhantes. Em que pese a existência de contrastes e diferenças, há, também, confluências em pontos muito relevantes, indicando alguns consensos mínimos entre as áreas.

Depois de uma íngreme e sofrida evolução, feita de ideias, mas, igualmente, de muita dor, a ética, finalmente, entendeu que não há mais espaço exclusivo para o dedo inquisitorial da religião, para o dedo em riste do puritanismo laico, ou para o dedo incriminador do racionalismo.

A ética não é um composto insípido e inodoro. No passado, a ética já usou vestes talares. Atualmente, não mais. Continua sendo algo importantíssimo. Continua, talvez, sendo a coisa mais importante na vida em sociedade. Mas não é mais uma mentira sobre atributos e certezas que a natureza humana não possui.

Atualmente, como referido, vivemos uma etapa em que a ética do dever — seja o dever em face da religião, seja o dever em face da razão — cedeu espaço para uma ética que adquiriu consciência das profundas e arraigadas vulnerabilidades humanas. Essa consciência — que os filósofos, de modo especulativo, foram, a pouco e pouco, amadurecendo ao longo dos séculos — é, hoje, com rara objetividade e sincronia, confirmada pela moderna ciência do comportamento.

Nesse sentido, há várias contribuições que não podem ser esquecidas, notadamente no âmbito da psicologia comportamental. Este artigo concentrar-se-á, contudo, como marco teórico principal e a partir de metodologia de revisão literária, no livro “*The Honest Truth About Dishonesty*”, de Dan Ariely.⁷

Alguns *insights* de pesquisa são colocados no contexto de uma história pessoal. Em um congresso, Ariely encontrou um amigo de infância, chamado John Perry Barlow, que se tornara consultor de empresas, prestando serviços para a Enron. A empresa, como é amplamente conhecido, protagonizou, em 2001, um estrepitoso caso de “*contabilidade criativa*”. A trinca Jeffrey Skilling, Kenneth Lay e Andrew Fastow arquitetou um requintado e convincente modelo contábil, que acabou em um conhecido escândalo.⁸ No diálogo com o amigo de infância, o que intrigou Ariely e que também constituía o próprio desconforto de John, era como um profissional qualificado, conhecendo a empresa desde as suas entranhas, não percebeu que algo de muito

⁶ Utiliza-se, neste artigo, a divisão encontrada em: DILTHEY, Wilhelm. *Einführung in die geisteswissenschaften: erweiterte aufgaben*. Altmünster: Jazzybee, 2012. Para o autor, as ciências do espírito seriam aquelas que possuem a realidade histórico-social como objeto. A intenção, portanto, é enfrentar o tema da ética menos por essa realidade histórico-social e mais a partir de alguns interessantes dados empíricos, em especial aqueles coletados recentemente no âmbito da psicologia cognitiva.

⁷ ARIELY, Dan. *The honest truth about dishonesty: how we lie to everyone, especially ourselves*. [S.l.]: Harper Perennial, 2013. A escolha deste livro é justificada pelo fato de que as experiências realizadas e relatadas nele são intrinsecamente ligadas a questões centrais que envolvem os mecanismos de prevenção próprios ao *compliance*. Por se utilizar a versão Kindle, as páginas de citações diretas estão *in omisissis*.

⁸ Por meio de lacunas no sistema de contabilidade, a empresa escondeu bilhões de dólares de dívidas incobráveis, inflando, desse modo, os seus lucros. Os acionistas perderam mais de US\$ 74 bilhões e a cotação das ações caiu de US\$ 90,00 para US\$ 1,00.

errado estava acontecendo na Enron. John trabalhara para Enron e teve acesso ao dia a dia dos negócios da empresa. Porém, apesar de estar no local do crime, na hora em que o crime fora cometido, não observou que o crime estava sendo cometido.

A partir dessa percepção, surgiram a Ariely alguns importantes problemas de pesquisa: será que a desonestidade não teria uma estrutura mais complexa? Mais especificamente: será que a desonestidade não seria, ao menos em parte, resultado de uma espécie de “*vequeira consentida*”, coletiva ou individual?

A partir dessas especulações, Ariely iniciou pesquisas em dados empíricos.

No início, o modelo explicativo que desfrutava (e, em muitos ambientes, ainda desfruta) de inquestionável prestígio era o de Gary Stanley Becker. Professor da Universidade de Chicago, Becker aliou à força persuasiva do Modelo Simples do Crime Racional (MoSCr) o peso da fama de ser um ganhador do Prêmio Nobel de Economia. Um dos precursores da chamada Escolha Racional, Becker sustentava que “os indivíduos maximizam sua visão de bem-estar, sejam eles egoístas, altruístas, leais, odiosos ou masoquistas”. Ao chegar atrasado para uma reunião na Universidade, racionalizando sua própria conduta desonesta, desenvolveu a teoria de que cometer, ou não, uma ilegalidade seria mera consequência de um cálculo racional e utilitário, ponderando custos e benefícios. Na visão de Gary Becker — que Ariely se demora em explicar para, depois, submetê-la à verificação empírica —, os dilemas éticos, à semelhança das escolhas humanas em geral, seriam sempre resolvidos, no cotidiano do mundo da vida, por uma análise de custo-benefício. Sua teoria racional-utilitária compõe-se de três elementos básicos: de um lado, há (i) a vantagem, o lucro que o agente se obtém com o crime; de outro, (ii) a probabilidade de ser pego; e (iii) a punição esperada caso o agente seja pego. Assim, comparando o primeiro elemento (ganho) com os dois outros (os custos), o ser humano racional, de acordo com Becker, conseguiria determinar (calcular) se vale a pena (ou não) cometer um determinado crime.

Portanto, se a Teoria de Becker estiver correta, somente haverá, então, dois meios eficazes para lidar com a desonestidade: (i) aumentar a probabilidade de ser pego cometendo um ato desonesto; e (ii) aumentar a severidade da punição.

Ocorre que, em uma intuição não evidenciada, é possível perceber que as pessoas não trapaceiam com tanta frequência quanto poderiam se as suas decisões, como alegava Becker, fossem, realmente, assim tão tributárias, quer do autointeresse, quer da avaliação utilitária peculiar à análise de custo-benefício.

Antes de promover as suas próprias pesquisas de campo sobre a trapaça e a desonestidade, Ariely travou contato com alguns casos muito expressivos, alguns deles já muito bem descritos por colegas, os quais indicavam que a trapaça não era fruto de uma única mente criminoso, fazendo cálculos maximizantes de custo-benefício, mas de várias pessoas que, apropriando-se de pequenas quantias, não se sentiam desconfortáveis consigo mesmas. Em determinadas situações relatadas por experimentos, as pessoas podem trapacear e, ainda assim, serem capazes de manter uma visão positiva a respeito de si mesmas.

O autor resolveu, então, investigar como funciona a desonestidade e como a desonestidade depende de nosso ambiente diário, assim como as condições em que as pessoas são mais ou menos propensas à desonestidade. Percebeu que essa investigação — de caráter empírico, não meramente especulativo — poderia contribuir para reestruturar o ambiente à nossa volta e, desse modo, poderia contribuir para a obtenção de comportamentos mais compatíveis com a ética.

Em um dos experimentos conduzidos, os voluntários deveriam, em cada uma de 20 matrizes e no tempo máximo de cinco minutos, localizar os dois números que, somados, totalizavam 10. Para cada resposta correta, o voluntário recebia US\$ 0,50. Os voluntários eram divididos em 2 grupos: (i) no primeiro, havia controle e verificação das respostas. Havia, portanto, uma terceira pessoa responsável pela correção e pelo

⁹ BECKER, Gary. *The economic way of looking at life*. Chicago, USA: Nobel Lecture, 1992. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/becker-lecture.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

pagamento; (ii) no segundo, não havia controle. Os próprios participantes do experimento faziam a correção, tabulavam os resultados. Detalhe importante: depois de identificarem as respostas corretas, eles trituravam, destruíam as matrizes, de forma que, se fossem desonestos, não havia como serem flagrados.

Ao analisar os resultados, Ariely e seus colegas descobriram, comparando os resultados dos 2 grupos, que muitas pessoas, efetivamente, falsificaram a pontuação. Em média, no segundo grupo, em que não havia controle por terceiro (“auditoria”), as pessoas acusaram duas respostas (4/6) a mais em relação ao primeiro grupo. Esse resultado, sublinhe-se, não foi obra de poucos indivíduos que trapacearam muito, mas de vários que trapacearam um pouco.

Conduziu-se, então, outro experimento. Na essência, era idêntico; mudou-se, porém, o valor do prêmio, aumentando-se o estímulo ou incentivo à trapaça. O resultado da trapaça foi idêntico ao do primeiro experimento, com um importante indicador destoante. Ariely criou vários grupos. Para cada grupo, havia um estímulo econômico (perspectiva de lucro) diferente e maior. Para um dos grupos, o prêmio por resposta correta foi elevado a US\$ 10,00. E, nesse nível de maior estímulo, o percentual de trapaça, em vez de aumentar, diminuiu.

Ao menos em uma conclusão parcial, esses resultados parecem denotar que a Teoria Racional-utilitária de Gary Becker é falsa. Ela não descreve com precisão a conduta humana em face das oportunidades de cometer delitos e de auferir vantagens econômicas ilícitas.

Em um terceiro experimento, Ariely buscou avaliar a sensibilidade das pessoas ao risco de serem flagradas cometendo trapaceas. Criou dois grupos, e, em relação a um deles — aquele em que havia real oportunidade de trapacear —, introduziram-se mecanismos de controle ostensivos, que, presumivelmente, desestimulariam a desonestidade e, em tal medida, deveriam acusar uma relativa queda na margem de trapaça. Resultado: os percentuais se repetiram.

No quarto experimento, Ariely declarou aos respectivos grupos, de forma antecipada, a média de acertos apurada em testes anteriores. Novamente, o objetivo era dar sinais concludentes de que, se alguém trapaceasse, destoando da média, correria o risco de ser acusado de desonesto. Mais uma vez, não houve nenhuma mudança nos percentuais.

O mesmo se repetiu em outros experimentos, conduzidos fora do “laboratório” do ambiente universitário e em situações reais, como em testes de honestidade utilizando pessoas cegas em situações de mercado ou em trajetos de táxis, nos quais uma situação “esperada” de locupletamento não ocorreu.

Esses resultados, assim, parecem evidenciar que o nosso próprio senso de moralidade é mais relevante que um cálculo utilitário. Nas palavras do autor, “*trapaceamos até o nível que nos permite manter nossa autoimagem como a de indivíduo honesto*”. Mais especificamente, pode-se dos experimentos concluir que: (i) o nível de desonestidade não é influenciado pelo vulto do benefício com o qual se pode locupletar o agente (em outras palavras, a ação desonesta não é reflexo de um mero cálculo de custo/benefício); (ii) o nível de desonestidade permanece inalterado independentemente da possibilidade de ser flagrado; e (iii) o fato de muitas pessoas trapacearem apenas um pouco, quando tinham oportunidade de fazê-lo em maior grau, sugere que as forças que governam a desonestidade são muito mais complexas do que a Teoria de Gary Becker supunha.

A tese e a hipótese lançada por Ariely, a partir desse quadro, é a de que o comportamento humano seria conduzido por duas motivações básicas.

A primeira motivação é a de que as pessoas querem se ver como pessoas honestas e honradas; querem se olhar no espelho e se sentir bem consigo mesmas; querem se sentir em paz com a sua consciência.

A segunda motivação é a de que as pessoas querem, ao mesmo tempo, se beneficiar com trapaceas e conseguir o máximo de proveito. E graças à sua flexibilidade cognitiva, elas conseguem se beneficiar, aqui e ali, com algumas trapaceas e também continuar a se ver como seres humanos bons e honestos. Esse equilíbrio dá-se por meio de um processo de racionalização que está na base do que Ariely chama de “Teoria da Mar-

gem de Manobra”. A teoria sugere que todos nós podemos olhar para as nossas próprias vidas e encontrar episódios em que, por meio de processos de racionalização criativos, conseguimos justificar para nós mesmos que, naquele caso, regras poderiam ser quebradas.

Ariely fornece diversos exemplos, desde deduções de imposto de renda, histórias de pescadores, pequenos furtos nas escolas e no local de trabalho, e, inclusive, desculpas para faltar às provas nas Universidades (utilizando-se as informações de alunos, verificar-se-ia que as avós tinham 10 vezes mais chance de falecer antes da prova semestral e 19 vezes mais chance de falecer antes dos exames finais).

Depois de chegar a essas conclusões, Ariely também resolveu investigar que tipos de situações poderiam agravar, ainda mais, essa tendência humana, demasiado humana, de flexibilizar padrões éticos.

Em um experimento, 6 latas de Coca-Cola e seis notas de US\$ 1,00 foram colocadas em uma geladeira comunitária da Universidade. Em 72 horas, todas as latas de Coca-Cola haviam desaparecido; ninguém tocara nos seis dólares. Interpretação: as pessoas estão mais propensas a furtrar algo que não se refira, explicitamente, a um valor monetário.

Para testar essa maior vulnerabilidade aos valores abstratos em relação aos concretamente monetários, Ariely, lançando mão, outra vez, do teste das matrizes, introduziu um substituto simbólico para o dinheiro. Um dos grupos seria pago com fichas. Resultado: os que mentiram por fichas (as quais, alguns instantes depois, eram transformadas em dinheiro) trapacearam 2 vezes mais do que os que recebiam diretamente em dinheiro. A hipótese, portanto, confirmou-se: as pessoas estão mais inclinadas a ser desonestas quando operam com objetos não monetários. E aqui nasce uma justa preocupação, assim manifestada pelo autor:

[...] quanto mais a nossa sociedade deixar de usar dinheiro em espécie, mais nossa bússola moral passa a falhar. Imagine o que pode acontecer se nos tornarmos uma sociedade que cada vez menos utilize papel-moeda?

O passo seguinte de Ariely foi tentar desenvolver estratégias que, em vez de enfraquecer, pudessem fortalecer os controles internos das pessoas contra a trapaça. Recorrendo novamente ao teste das matrizes, Ariely, dessa vez, conduziu um experimento com 450 pessoas divididas em 2 grupos. Um grupo, antes de resolver as matrizes tinha que rememorar os 10 mandamentos; o outro tinha que lembrar de 10 livros que tinham lido no Ensino Médio. Ambos faziam esse exercício de memória antes de responder às matrizes. Ao colher os resultados, percebeu-se que o grupo que tinha que recordar dos 10 mandamentos (embora nem todos tenham conseguido lembrar de todos os 10 mandamentos) não trapaceou. No outro grupo, houve a trapaça moderada de sempre. O experimento, vale ressaltar, também foi realizado com ateus, com o mesmo desfecho. A conclusão alcançada foi a de que o simples fato de se lembrar de um padrão ético de conduta é suficiente para melhorar o comportamento moral. A experiência sugere que a tendência a trapacear poderia ser diminuída se recebêssemos, antes de processos decisórios, lembretes sobre padrões éticos.

A experiência a seguir é especialmente interessante para a noção de *compliance*. Ariely passou a pesquisar o efeito dos “Códigos de Ética” sobre a conduta das pessoas, conduzindo uma experiência na qual os voluntários eram alunos do MIT e de Yale que deveriam realizar o teste das matrizes. Antes, porém, tinham que assinar um Código de Ética. O resultado, confirmando a hipótese sugerida, foi que aqueles que assinaram o Código não trapacearam.

A partir dessas experiências, Ariely firmou convicção de que a desonestidade é motivada, em grande parte, por uma margem de manobra pessoal, e não por um cálculo de custo-benefício. Por isso, segundo ele, se quisermos reduzir o nível de desonestidade, precisamos encontrar formas inteligentes de mudar a maneira como as pessoas racionalizam as suas ações. Em sua visão, “é preciso estabelecer regras e procedimentos que possam nos proteger de nós mesmos”.

Uma última experiência vale ser ressaltada, que demonstra uma forma de “contágio” na desonestidade.

Novamente, Ariely usa o teste das matrizes. Dessa vez, há dois grupos. Às pessoas do primeiro grupo, são fornecidos óculos supostamente falsificados (na verdade todos são autênticos); aos do segundo grupo, óculos autênticos. Como de costume, as pessoas trapacearam. No entanto, enquanto apenas 30% dos participantes usando produtos autênticos trapacearam, 74% dos participantes com produtos falsificados trapacearam. Posteriormente, um terceiro grupo fez os testes, sem receber qualquer informação sobre a falsidade ou autenticidade do produto. Nesse grupo sem informação, 42% dos participantes trapacearam.

Esses resultados sugerem que usar um produto genuíno não aumenta nossa honestidade (ou, pelo menos, não muito). Mas quando, conscientemente, usamos um produto falso, as restrições morais se afrouxam em algum grau, tornando mais fácil avançar no plano inclinado da desonestidade.

Há, pois, um efeito de contágio na desonestidade, no sentido de que a desonestidade gera desonestidade. Essa constatação mostra também que a transgressão à ética (“integridade”) e ao direito (“conformidade”) é um fenômeno mais complexo do que a lógica do custo-benefício pressupõe.

Ocorre que, sem ética — e, por extensão, sem um nível de obediência a regras —, não há confiança. Sem confiança, os custos de transação se elevam. E, quando os custos de transação aumentam, os negócios travam.¹⁰ Logo, ética constitui a infraestrutura da confiança. E confiança e ética, somadas, são a infraestrutura, quer dos negócios privados, quer dos negócios públicos.

A Ciência do Comportamento, considerando o marco teórico utilizado, remete a uma constatação. Toda mentira, toda trapaça, toda desonestidade diz uma verdade sobre a natureza humana: ela é frágil e vulnerável. *Mente para si mesma.*

Dessa asserção, surgem duas constatações.

A primeira é a de que a ética da vulnerabilidade ensina que todo programa de *compliance* não deve ser visto, implantado e praticado como um mecanismo de controle, mas fundamentalmente como um mecanismo de autocontrole.

A segunda é a de que a efetividade dos programas de *compliance* passa pela constante memória dos valores endossados pela organização. Assim como os latinos usavam a expressão “*memento mori*” para a lembrança constante de que somos mortais e um dia iremos morrer, esses programas devem ser constituídos com base no pressuposto de um “*memento vulnerabilis*” para a lembrança constante de que somos humanos e um dia podemos transgredir. Por isso, a necessidade de introduzir, nos colaboradores (para o setor privado) e nos servidores (para o setor público), a memória dos valores que o envolvem como parte de uma organização.

3 A tridimensionalidade do compliance: o acréscimo da dimensão da finalidade como um novo paradigma e seu desenho teórico, normativo e operacional

Um dos primeiros e mais relevantes diagnósticos a ser realizado no âmbito de um programa de *compliance*, consoante se pode deduzir da seção anterior, relaciona-se à identificação dos valores e da cultura organizacional da instituição (*sua normalidade viva*) em que esse programa será implementado.

¹⁰ Por isso, como refere Kenneth Arrow, “a identificação dos custos de transação em diferentes contextos e sob diferentes sistemas de alocação de recursos deve ser um item importante na agenda de pesquisa da Teoria dos Bens Públicos e, na verdade, da Teoria da Alocação de Recursos em Geral.” ARROW, Kenneth. The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation. In: JOINT ECONOMIC COMMITTEE COMPENDIUM, 91st Congress, 1st section, v. 1, 1969. *The analysis and evaluation of public expenditures: the PBB System*. Washington: Government Printing Office, 1969. p. 48. (tradução livre).

Essa identificação visa evitar um erro muito usual, qual seja a crença em uma ética normativa geral, de caráter teológico ou iluminista, com respostas *a priori*, prontas e bem formatadas, para todas as situações e conflitos que envolvem integridade e conformidade. Essa crença informa, em grande parte, a ideia de que o *compliance* resume-se à adoção de Códigos de Ética ou procedimentos formais. O erro dessa crença está no fato de que ela culminou, fatalmente, no chamado “*compliance* de papel” ou “*compliance* para inglês ver”. Isto é: um *compliance* sem *compliance*.

O problema da insuficiência de códigos de ética e sistemas de *compliance* é conhecido na literatura. Apon-tando esse problema, Felipe Froés Couto e Alexandre de Pádua Carrieri sustentam que tais códigos possuem efeitos antes simbólicos que substantivos, e concluem: “*afirmamos, ao refletir sobre o uso contemporâneo de códigos de conduta e normas, que esta é uma forma ingênua de estabelecer técnicas para controlar (ou governar) os outros*”.¹¹ Para os autores, os sistemas éticos deveriam ser ancorados na construção de “*espaços de aprendizagem, autoaperfeiçoamento, autogestão e escuta ativa aos agentes que compõem o ambiente organizacional*”.¹²

O presente artigo sugere, como hipótese de trabalho, um outro erro usual, não mapeado pela doutrina *mainstream* sobre o tema, qual seja o fato de que os programas de *compliance* requerem, além da dimensão da *integridade* (questões de caráter ético e valores endossados pela organização) e da *conformidade* (questões de caráter jurídico e marco regulatório estabelecido para o setor da organização), uma outra dimensão: a dimensão da *finalidade*, que se relaciona aos objetivos sociais da organização. Esse acréscimo — o qual se descortina a partir da reflexão realizada sobre a ética da vulnerabilidade —, reclama um novo paradigma ao *compliance*.

Isso porque aquele exercício de memória constante dos valores que envolvem uma organização, vin-dicado pela ética da vulnerabilidade, é substancialmente auxiliado quando tais valores correspondem aos propósitos das pessoas que se associam e conectam nessa organização.¹³ Isto é, na medida em que o dever ético corresponde a finalidades comuns.

Além disso, se é certo que, dentro de um espectro elementar de eticidade e juridicidade, cada organização possui uma *normalidade viva*, que deve ser reconhecida e conservada (eliminando eventuais desvios que tocam nesse espectro elementar), também deve se considerar verdadeiro que caberá a um programa de *compliance* reconhecer riscos não apenas à existência da organização, mas ao atingimento dos seus objetivos sociais, os quais devem ser compartilhados por aqueles que se relacionam com a instituição. Uma vez que organizações diferentes elegem valores diferentes e meios diferentes para atingir *fins diferentes*, o descuido sobre os fins não é explicável senão pelo vício da repetição. Em outras palavras: faz-se *compliance* descuidando dos fins porque sempre foi assim.

No caso dos órgãos e entidades públicos, esses fins tocam, de algum modo, na noção de interesse públi-co. Um *compliance* do setor público deve ser, portanto, um *compliance* do interesse público.

¹¹ COUTO, Felipe Froés; CARRIERI, Alexandre de Pádua. The other side of compliance systems and codes of ethics: a foucauldian perspective on rule-based ethics and corruption control. *Revista Innovar Journal*, v. 30, n. 78, p. 135-148, 2020. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v30n78.90299>. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/inno/v30n78/0121-5051-inno-30-78-135.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2022. (tradução livre).

¹² COUTO, Felipe Froés; CARRIERI, Alexandre de Pádua. The other side of compliance systems and codes of ethics: a foucauldian perspective on rule-based ethics and corruption control. *Revista Innovar Journal*, v. 30, n. 78, p. 135-148, 2020. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v30n78.90299>. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/inno/v30n78/0121-5051-inno-30-78-135.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2022. p. 146. (tradução livre)

¹³ Essa constatação é corroborada por extensa literatura, em especial nas áreas de Gestão e Negócios. A tese, muitas vezes explorada, é a de que líderes de excelência possuem uma capacidade de criar um senso de time (“nós”) entre os membros do grupo, de modo a alinhar esses membros com um conjunto de metas e objetivos. Cf. KURTZMAN, Joel. *Common purpose: how great leaders get organizations to achieve the extraordinary*. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.

3.1 O novo paradigma e seu desenho teórico: a Teoria do Interesse Público e a Agenda 2030

A ausência da finalidade no conceito usual de *compliance* não é, apenas, uma ausência no conceito usual de *compliance*. Ela corresponde a uma ausência corriqueira também na própria definição de Estado, a qual aparece sempre que não se entende que a razão do Estado é o interesse público, no sentido de que “o Estado é aquilo que o interesse público exige que ele seja.”¹⁴

Com efeito, historicamente, a Ciência Política e a Teoria do Estado pecaram um pecado comum: definir o Estado pelo próprio Estado. É o que se colhe, por exemplo, em Norberto Bobbio, quando sugere que, na Ciência Política, “[...] o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos, etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos.”¹⁵ Nessa mesma linha, sobre Teoria do Estado, assim se encontra em Carré de Malberg:

[n]ão se pode, portanto, abordar o estudo do Direito Público ou da Constituição do Estado sem ser imediatamente levado a perguntar qual a ideia que convém ter-se do Estado ele mesmo. Precisar essa ideia, tal também é a finalidade, o objeto próprio da *Teoria Geral do Estado*. Todos os problemas que animam essa teoria, resumem-se, essencialmente, à seguinte questão: o que é um Estado (*in concreto*)?, ou, ainda melhor, o que é um Estado (*in abstracto*)?¹⁶

O autor, inclusive, afirma, que a universalidade dos problemas que envolvem a Teoria do Estado poderia ser resumida à pergunta sobre o que é o Estado, especialmente em consideração *abstracta*. Trata-se a frase, possivelmente, da quintessência de uma concepção “moderna” do Estado, cujos problemas foram duramente e com razão criticados por Hegel, ao denunciar que essa concepção — dos quais os autores citados receberam influência — substituíra uma visão clássica, que teve em Aristóteles seu maior expoente, na qual o Estado formatava-se à vista de um bem comum no exercício da cidadania, por uma visão do homem egocêntrico em uma luta por autoconservação. A ideia de cooperação, assim, dava lugar a um atomismo que nos marca até os dias atuais, sob um modelo no qual as pessoas são associadas sem uma “unidade ética”.¹⁷

Encontra-se tal concepção “moderna” de Estado pioneiramente em Maquiavel e esta perpassa, de algum modo, pelos chamados contratualistas, Hobbes em especial. Não é correto dizer, entretanto, que o atomismo é uma condição necessária do contratualismo. Ao revés, surge no próprio contratualismo contrapontos necessários desse Estado ensimesmado. A primeira grande voz nesse sentido foi Rousseau, com sua ideia de “eu comum” construtora de uma vontade geral. Em relação ao autor, concebe-se uma noção de “pessoa pública” formada pela união de todas as pessoas, cada membro como parte indivisível do todo. Retorna-se, assim, a uma ideia de Estado como meio para alcançar a vontade — ou, dito de outro modo, finalidades — das pessoas que o compõem.¹⁸

Isso não significa que houve, desde Rousseau, uma evolução linear na Ciência Política e na Teoria do Estado introduzindo o elemento “finalidade” na definição de Estado, aliado a povo, território e poder político.¹⁹ Como referido, aquela noção moderna guarda suas marcas indeléveis até os dias atuais. Porém, a

¹⁴ HAEBERLIN, Martín. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 300. Este livro será utilizado como marco teórico principal para o desenvolvimento desta subseção. A escolha desse livro é justificada pelo fato de que, embora outros autores também enfatizem a importância das finalidades estatais para o próprio conceito do Estado, neste livro é proposta uma tese singular de pressuposição (caráter supranormativo) do conceito de interesse público ao Estado, tese esta endossada neste artigo.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 55.

¹⁶ CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'état spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. t. 1. Paris: Société du Recueil Sirey, 1920. p. 1. (tradução livre).

¹⁷ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Grundlinien der philosophie des rechts*. Leipzig: Felix Meiner, 1911. Disponível em: <https://archive.org/details/grundlinienderp00gansgoog>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social ou principes du droit politique*. Paris: Union Générale d'Éditions, 1762. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau_jj/contrat_social/Contrat_social.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁹ Para um esboço de teorias que realizam uma definição estática (sem o acréscimo dos fins) e dinâmica (com o acréscimo dos fins) de Estado, confira: HAEBERLIN, Martín. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto

Teoria Rousseauiana foi relevante para se poder afirmar, teoricamente, que “[a]penas quando há fins em uma unidade é que podemos falar em Estado.”²⁰ Ou que “[o] Estado deve ser considerado como uma comunidade realizadora de propósitos.”²¹

Isso significa que, ao contrário do que se colhe da “visão moderna”, o Estado não possui relevância se tratado como um fim em si mesmo. Deve ser pensado em sua “utilidade dogmática”, isto é, como um “argumento” para a obtenção de fins, uma vez que o próprio *querer* — inserido na noção de vontade geral — depende de uma finalidade.²² Em outras palavras: “[...] não é que os fins do Estado sejam importantes para o Estado. Ele só existe neles, por eles e para eles.”²³

Evidentemente, esses aportes não são exclusivos para as organizações públicas. Requerer nexo de causalidade entre meios e fins é uma proposição que parece autoevidente. A despeito dessa autoevidência, a compulsoriedade autoevidente de tal nexo não acompanha a visão tradicional de *compliance*. Faz-se *compliance* sem atinar para os fins das organizações, sem atinar para a finalidade enquanto dimensão necessária dos programas de *compliance*.

No caso do *compliance* do setor público, essa dimensão guarda superior importância, porquanto, no âmbito do Direito Público, como ensina Ruy Cirne Lima, “[...] os atos de administração se opõem aos atos de propriedade. Na administração, o dever e a finalidade são predominantes; no domínio, a vontade.”²⁴ Por isso, a relação jurídica administrativa faz-se “ao influxo de uma finalidade cogente”²⁵, de modo que tudo aquilo que se estrutura no Estado deve ser estruturado à vista das finalidades públicas.

A pergunta que se coloca, então, é: quais são as finalidades públicas?

Evidentemente, algumas das finalidades encontram-se positivadas, sendo o plano normativo um lugar para as encontrar. A próxima subseção abordará esse ponto. Todavia, assume-se neste artigo, como premissa²⁶, que há uma finalidade em um plano teórico, de caráter supranormativo e universal.²⁷ Essa finalidade é o interesse público e, mais particularmente, um modo de o entender.

Em síntese, segundo o autor, o interesse público estaria em um núcleo de materialidade das Constituições, e a legitimação de um ordenamento jurídico não se encontra no próprio ordenamento jurídico, mas em um espaço de eleição de valores e propósitos. Esse espaço supranormativo sugere um “crivo de justiça” para os atos estatais, isto é, um estado pré-constitucional construído a partir de uma noção de interesse público.²⁸ E a noção de interesse público, por seu turno, atrela justiça e desenvolvimento, numa formulação que visa à autorrealização de objetivos das pessoas que compõem um Estado Democrático de Direito.

Considerando esses dois elementos (justiça e desenvolvimento), o interesse pode ser entendido como “o interesse de todos nós em ver realizado o maior empreendimento de cada um de nós.”²⁹ Desse modo, pode-se afirmar que

Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 134-136.

²⁰ KIRCHENHEIM, Arthur. *Lehrbuch des deutschen staatsrechts*. Stuttgart: Ferdinand Enke, 1887. p. 9. (tradução livre)

²¹ WYSS, Martin Philipp. *Öffentliche Interessen: Interessen der Öffentlichkeit: das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats: und verwaltungsrecht*. Bern: Stämpfli, 2001. p. 27. (tradução livre)

²² Nesse sentido, vide: MÖLLERS, Christoph. *Staat als argument*. 2. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011. p. 425.

²³ HAEBERLIN, Mártin. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 137.

²⁴ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954. p. 54.

²⁵ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954. p. 53.

²⁶ Acorada notadamente no citado “*Uma Teoria do Interesse Público*”, de Mártin Haerberlin.

²⁷ Refere-se à seguinte constatação: “claramente, a resposta dos fins positivados não é suficiente para a construção analítica do conceito de interesse público com vistas à universalidade, cuja constatação de possibilidade foi laborada no item anterior, uma vez que, por definição, a lei positiva nega a universalidade. Avançamos a crer, a partir daqui, que a resposta dos fins positivados também não é suficiente do ponto de vista pragmático.” HAEBERLIN, Mártin. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 215.

²⁸ HAEBERLIN, Mártin. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 214-227.

²⁹ HAEBERLIN, Mártin. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do

o interesse público envolve uma medida de realização em relação aos propósitos pessoais daqueles que estão associados na citada “unidade ética” (Hegel) que é o Estado.³⁰ Na relação entre Estado e interesse público, considera-se este

[...] o elemento nuclear do Estado que obriga sua ação seja nexa, preferencialmente direto e imediato, da maior realização dos direitos fundamentais, a partir do cumprimento das finalidades de um Estado Democrático de Direito estabelecidas em sua Constituição, sendo esse elemento medida da evolução do Estado no sentido do desenvolvimento emancipatório dos seus cidadãos.³¹

Atribuir à dimensão da finalidade (e ela existe independentemente do direito positivo) um papel estruturante no âmbito dos programas de *compliance* no setor público, portanto, representa um compromisso do país com a emancipação dos seus cidadãos, promovida por meio da implementação de políticas públicas.

Nessa linha, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,³² adotada por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015, propõe um conjunto de 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) desdobrados em 169 metas globais e 241 indicadores. A Agenda 2030 é a expressão de um plano de ação³³ de alcance global para a realização da justiça e efetivação dos Direitos Humanos que busca “*garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em matéria de dignidade e igualdade [desfrutando] de uma vida próspera e de plena realização pessoal*”.³⁴ Na condição de signatário da Agenda 2030, o Brasil assume, no plano internacional, esse compromisso com a emancipação de seus cidadãos.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) andam, portanto, em linha com a visão emancipatória de Estado apresentada como hipótese neste artigo, conformando — juntamente a outros objetivos no plano normativo — a dimensão da finalidade que se sugere estar presente nos programas de *compliance*. Daí se poder falar em um “*Compliance 2030*”. A hipótese sugere, assim, que esses programas elaborem mecanismos de autocontrole não apenas de integridade e conformidade, mas também voltados às finalidades estatais (interesse público). Dito de outro modo: mecanismos que alinhem as ações dos agentes públicos com a maior realização de direitos e com o desenvolvimento emancipatório dos seus cidadãos.

3.2 O novo paradigma e seu desenho normativo: a Nova Lei de Licitações

A visão de *compliance* exposta nesse novo paradigma, que acrescenta a dimensão da finalidade, constrói-se em um plano teórico (supranormativo e universal), mas a ele não se restringe. A existência de um plano supranormativo refuta a afirmação de que “*à questão ‘que é interesse público?’ poder-se-á responder de maneira singular: ‘aquilo que a lei assim quis’*.”³⁵ Mas esse plano supranormativo não prescinde de normatividade para sua concretização. É necessária, sim, uma concretização normativa.

Advogado, 2017. p. 249.

³⁰ HAEBERLIN, Mártin. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 227-269.

³¹ HAEBERLIN, Mártin. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 246.

³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: Resolução adotada pela Assembleia Geral para os novos objetivos de desenvolvimento sustentável globais*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

³³ Ao prever dinâmicas, fluxos e mecanismos de gestão para sua implementação nos níveis global, nacionais e subnacionais, a Agenda 2030 propôs-se a ir muito além de uma “carta de boas intenções”, buscando estabelecer-se como um instrumento de planejamento e implementação de uma estratégia global para o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, uma das estratégias para o processo de internalização da Agenda 2030 nos países dela signatários consiste na defesa de um alinhamento das políticas e dos orçamentos nacionais e subnacionais aos ODS.

³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: Resolução adotada pela Assembleia Geral para os novos objetivos de desenvolvimento sustentável globais*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

³⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 35.

Em relação a esse plano normativo, é possível dizer que “[a]s inscrições positivadas dos fins do Estado nos documentos constitucionais são, evidentemente, um primeiro lugar para os procurar e encontrar.”³⁶ Com efeito, estão na Constituição as finalidades primeiras do nosso Estado Democrático. Essas finalidades podem ser lidas em diversos dispositivos constitucionais, mas, em especial, no seu artigo 3º. Outras finalidades podem ser encontradas também, evidentemente, no plano normativo infraconstitucional. Ao ementário de cada lei, afinal, costuma-se inserir o seu respectivo objetivo. Também nesse plano encontram-se políticas públicas em atos normativos diversos, assim como, nas cidades, os respectivos planos diretores.

Não se pode colocar em dúvida, portanto, que há fins estatais relevantes dispostos normativamente e que a Administração Pública deve concretizar esses fins. A dúvida que surge, outrossim, como objeto deste estudo, é se haveria espaço para construir a necessidade dessa concretização de fins no âmbito específico dos programas de *compliance*. Isto é, se o novo paradigma sustentado possui amparo legal, consideração que ganha relevância na medida em que nossa tradição administrativa, vinculada ao Princípio da Legalidade, costuma repetir que “[...] *administrar é aplicar a lei de ofício*”³⁷, e que, consoante sinalizado, o marco regulatório da Lei Anticorrupção é insuficiente para o *compliance* no setor público.

A construção teórica realizada na subseção anterior colocou essa dúvida em xeque. Mas se a dúvida persiste a uma visão mais legalista do direito, ela parece ter sido dirimida pela Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Mais especialmente, pelo artigo 11 da referida lei, que prescreve:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Há alguns avanços evidentes no cotejo entre o citado dispositivo e aquele artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993, que elencava as finalidades. Repetem-se, nos dispositivos, três finalidades: proposta mais vantajosa, tratamento isonômico e desenvolvimento nacional sustentável. Elencam-se, nos incisos do *caput* da nova lei, cinco novas finalidades: justa competição, evitar contratações com sobrepreço, evitar contratações com superfaturamento, evitar contratações com preços manifestamente inexequíveis e incentivar a inovação.

Mas há uma finalidade que parece ter passado despercebida ainda pela incipiente doutrina sobre a NLL, talvez porque não esteja no *caput*, e sim no parágrafo único do referido dispositivo.³⁸ Essa finalidade, cons-

³⁶ HAEBERLIN, Martín. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 138.

³⁷ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 3.

³⁸ Alguns autores, comentando esse parágrafo único, apenas citam a inovação legislativa, referindo a disciplina sobre governança das contratações e implementação de processos (AZEREDO, Renato Luís Bordin de; LOUREIRO, Roberto Debacco. O novo panorama do processo licitatório: elementos gerais. *In*: ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (coord.). *A nova Lei de licitações*. São Paulo: Almedina, 2021. p. 83). Outros, porém, já realçam a relevância desse dispositivo. É o caso de Marçal Justen Filho, o qual, com certo exagero retórico, chegou a afirmar: “Se eu fosse dizer para vocês... olha, não precisa mais nada, eu quero ter uma lei de licitações com um dispositivo, seria esse. Esse dispositivo é essencial.” JUSTEN FILHO, Marçal. *Nova Lei de licitações e seus aspectos positivos*: palestra IAP. [S. l.: s. n.], 5 jun. 2021. 1 vídeo (1h 38 min 46s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mKt1kTLuObM>. Acesso em: 29 set. 2021.

truída sob a forma de uma responsabilidade de a alta administração dos órgãos e entidades públicas implementar processos e estruturas de governança nas contratações, avaliando, dirigindo e monitorando processos licitatórios e contratos, deve ser compreendida como uma obrigação de realização de programas de *compliance* no setor público, ainda que essa obrigação não tenha sido tão explícita, na lei, como foi em relação às empresas privadas que contratam com o poder público.³⁹

É possível, ainda, deduzir que a NLL — diferente do que ocorre com a antiga legislação licitatória e, mesmo, com a Lei Anticorrupção —, além de obrigar a realização desses programas de *compliance*, o faz determinando que sejam realizados em observância das três citadas dimensões do novo paradigma: integridade, conformidade e finalidade.

Isso porque, em relação à leitura das balizas de governança fixadas no salutar parágrafo único, encontram-se as seguintes seis determinações (ou subfinalidades): promoção de um ambiente íntegro e confiável, alinhamento das contratações ao planejamento estratégico, alinhamento das contratações às leis orçamentárias, promoção de eficiência nas contratações, promoção de efetividade nas contratações, e promoção de eficácia nas contratações. Nota-se que, enquanto a primeira determinação diz respeito às dimensões de integridade e conformidade, todas as demais estão ligadas à dimensão da finalidade, notadamente ao cuidado estratégico de estabelecer um nexo de causalidade entre meios e fins, ou para usar a gramática teórica com a qual trabalhamos na subseção anterior, mecanismos que alinham as ações dos agentes públicos com a maior realização de direitos e com o desenvolvimento emancipatório dos seus cidadãos. Nesse sentido, ainda que não utilizando a terminologia adotada, Sarai, Cabral e Iwakura, em artigo publicado recentemente, destacam o *compliance*, conforme instituído na Nova Lei de Licitações, como um importante instrumento que, além de ampliar os instrumentos de controle e promover uma maior transparência da gestão de recursos públicos, traz um “[incremento na] efetividade dos direitos fundamentais, com destaque para os sociais que exigem um maior dispêndio de recursos”⁴⁰.

Os citados mecanismos estão referenciados, de modo operacional, no artigo 169 da NLL, que, ao tratar do controle das contratações, determina que “as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo [...]”. Ainda que esse vocabulário operacional esteja mais ligado às dimensões de integridade e conformidade, é possível ler o alargamento à dimensão da finalidade no seu respectivo § 1º, ao sinalizar que os mecanismos serão adotados, considerando custos e benefícios, tendo-se, de um lado, soluções que promovam “relações íntegras e confiáveis”, e, de outro, soluções que “produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.”

Por certo, há caminhos a percorrer no sentido da adoção de programas de *compliance* no setor público. E, em especial, em relação à assimilação de que esses programas devem ser repensados nos moldes desse novo paradigma. A nova legislação, em comparação ao cenário de insuficiência anterior, é uma luz auspiciosa a iluminar esses caminhos não perscrutados e que deverão ser percorridos.

³⁹ Sobre a obrigação de programas de integridade das pessoas que contratam com a Administração Pública e o seu arcabouço normativo na NLL, vide: SANTOS, Fernando Silva Moreira dos; PAULILLO, Luiz Fernando de Oriani e. A nova realidade brasileira de necessidade de programas de integridade das pessoas jurídicas licitantes em processos licitatórios da administração pública. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3. p. 226-241, 2021; e WITTMANN, Cristian Ricardo; PEDROSO, Anayara Fantinel. Programa de compliance como exigência em licitações: análises em prol da qualificação do processo licitatório no contexto da Lei 14.133/202. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3. p. 205-225, 2021.

⁴⁰ SARAI, Leandro; CABRAL, Flavio Garcia; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. O controle das contratações públicas e a nova Lei de Licitações: o que há de novo? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3. p. 182-204, 2021.

3.3 O novo paradigma e seu desenho operacional: proposições especulativas de concretização

Exposto o novo paradigma em seus planos supranormativo e normativo, é necessário pensá-lo, também, em um plano da aplicação. Isso significa construir algum entendimento sobre proposições concretizadoras de um programa de *compliance* contemplando o que foi até aqui desenvolvido, sob pena de o desenvolvimento perder-se em abstração.

Nessa linha, sugere-se um protocolo de 10 atividades de aplicação para um programa de *compliance* no setor público alinhado com o novo paradigma, abaixo descritas, considerando cada uma das dimensões e uma síntese do escopo para cada uma delas.

Na dimensão da integridade:

1. trabalho na moral subjetiva (entendimento dos problemas e dos valores compartilhados, bem como da cultura — “normalidade viva” — de cada órgão ou entidade);
2. trabalho na moral objetiva (consolidação escrita dos valores compartilhados, com a criação de um Código de Conduta, preferencialmente feito em dois formatos, um analítico — esmiuçando deveres e direitos — e outro sintético — para fácil entendimento e assimilação. Nesse Código, devem ser assumidos compromissos concretos: ex.: nomeação e promoção com base em mérito, formas de inclusão não previstos em lei, tratamento com cordialidade, e respeito a regras informais, como aquelas relativas à “tolerância mútua e reserva institucional”⁴¹);
3. internalização e transparência (fomento da cultura em torno dos valores compartilhados e amplo acesso à informação, bem como divulgação e treinamentos que auxiliem na memória constante sobre os documentos produzidos no âmbito dos itens 1 e 2).

Na dimensão da conformidade:

4. organização estrutural da pessoa jurídica (formatação da organização administrativa, a qual já deve ser realizada em linha com a dimensão da finalidade. Ex.: pastas criadas como verticais para implementação de políticas públicas em áreas do governo; recriação de órgãos e cargos, com finalidades disciplinadas de maneira clara);
5. estabelecimento/revalidação do regime jurídico dos agentes (plano de carreira e identificação de “gargalos”, como falta de isonomia, e adaptação de boas práticas corporativas do setor privado); e
6. desobstrução normativa (eliminação de pontos de saturação ou sobreposição de leis e atos administrativos, assim como de vazios normativos relevantes. Ex.: criação de Códigos verticais, dentre eles para a Administração Pública, e regulamentação de procedimentos com finalidade de desburocratização).

Na dimensão da finalidade:

7. internalização da Agenda 2030 (fortalecendo as políticas voltadas à promoção do desenvolvimento humano — emancipação —, em atenção aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, trabalhando com avaliações de impacto nas respectivas metas da Agenda);

⁴¹ Dentre as regras e informações que devem estar presentes em programas de *compliance* do setor público, estão aquelas que dizem respeito ao funcionamento das democracias. Essa construção é realizada em: LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Os autores assim as descrevem introdutoriamente (p. 10): “as duas regras informais decisivas para o funcionamento de uma democracia seriam a tolerância mútua e a reserva institucional. Tolerância mútua é reconhecer que os rivais, caso joguem pelas regras institucionais, têm o mesmo direito de existir, competir pelo poder e governar. A reserva institucional significa evitar as ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito. Portanto, além do texto da Constituição, uma democracia necessitaria de líderes que conheçam e respeitem as regras informais.”

8. análise orçamentária e austeridade (análise da relação entre custos dos projetos de internalização e as receitas públicas, considerando, também, a possibilidade de cortes em áreas desnecessárias às finalidades pretendidas e de fomento em economias alternativas);

9. definição de plano de trabalho (estabelecimento de prioridades, considerando curto, médio e longo prazo, alinhando recursos orçamentários, plano de contratação e mapeamento de outras atividades administrativas que não envolvam novas contratações).

Por fim, como uma atividade necessária aos programas de *compliance* e que sobrepassa todas as dimensões, tem-se:

10. mecanismos de controle (construídos em linha com as perspectivas reveladas sobre Ciência do Comportamento, algumas das quais aqui sintetizadas, conforme as diretrizes de linhas de defesa estabelecidas no citado artigo 169 e seguintes da NLL).

Essas proposições constituem uma perspectiva de concretização dos marcos teóricos desenvolvidos. Evidentemente, seu caráter é especulativo, devendo-se validar (e mesmo se reconstruir) empiricamente, em avaliação de resultados.

4 Considerações finais

O modelo legislativo de *compliance* construído na Lei Anticorrupção, o qual reproduz uma literatura *mainstream* sobre o tema (cursos e manuais) é insuficiente. Em especial, porque esse modelo se sustenta em apenas duas dimensões: a *integridade*, que se relaciona às questões de caráter ético; e a *conformidade*, que se relaciona às questões de caráter jurídico. É necessário repensar esse paradigma a partir de uma ética pós-racionalista, a qual aponta para a vulnerabilidade humana e indica a necessidade de autocontrole para as ações individuais. Dessa reflexão, compreende-se, também, que o *compliance* reclama um novo paradigma. Porquanto o autocontrole tende a aumentar na medida em que as pessoas se associam e conectam em torno de propósitos definidos, que devem ser rotineiramente lembrados. A característica fundamental de um novo paradigma é o acréscimo de uma terceira dimensão, a da *finalidade*. Isso significa que o *compliance* deve ser estruturado com base nos objetivos sociais de uma instituição.

Essa consideração, que se pode entender como uma conclusão central do presente texto, é especialmente válida para o setor público, porquanto neste a atuação não ocorre no domínio da vontade, mas, no domínio das finalidades estatais, em especial aquela traduzida pela noção de interesse público.

À conclusão central acrescentam-se conclusões parciais, que se podem elencar na forma das seguintes asserções, que sintetizam reflexões críticas e propositivas realizadas no artigo:

- I. a ética pós-racionalista, com mais evidências que as éticas clássicas, aponta problemas atinentes à vulnerabilidade humana. A Ciência do Comportamento ensina que as pessoas possuem uma tendência a se ver como honestas, mesmo em situações em que buscam algum proveito indevido, graças a um processo de racionalização criativa que justifica a quebra episódica de regras (*teoria da margem de manobra*). Dessa constatação, percebe-se que os programas de *compliance* devem ser vistos, implantados e praticados fundamentalmente como mecanismos de autocontrole, e que isso passa pela constante memória dos valores e finalidades endossados pela organização;
- II. a finalidade é uma dimensão ausente no conceito usual de *compliance*. no setor público, essa ausência da finalidade corresponde a uma ausência corriqueira da finalidade na própria definição de Estado. Uma vez que a razão do Estado é o interesse público, um *compliance* do setor público deve ser um *compliance* do interesse público;
- III. o interesse público é uma finalidade estatal que está, antes de tudo, em um plano supranormativo

(existe independentemente do direito positivo), e se relaciona ao compromisso de um país com a emancipação dos seus cidadãos, o que pode ser defendido a partir de marcos teóricos sólidos. No caso do Brasil, esse compromisso assume, concretamente, o plano internacional, com sua adesão à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e o conjunto de 17 objetivos propostos na Agenda devem ser entendidos como finalidades para efeito de implementação de programas de *compliance* pensados de acordo com o novo paradigma aqui sustentado;

- IV. além do plano supranormativo, esse novo paradigma está alicerçado normativamente na Constituição Federal e em atos normativos infraconstitucionais, em especial o artigo 11, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). Encontra-se ali uma determinação de que a alta administração de órgãos e entidades públicas realizem programas de *compliance*, e que esses programas obedeçam a propósitos vinculados a algumas finalidades elencadas; e
- V. a partir do arcabouço teórico desenvolvido, é possível pensar em proposições concretizadoras de um programa de *compliance* do setor público, com um protocolo de atividades relacionadas a cada uma das dimensões, o que o artigo sugere de modo meramente especulativo.

Desde a construção analítica, crítica e propositiva, realizada no texto com marcos teóricos definidos, até essa especulação final, pode-se afirmar que um *compliance* do setor público é relevante e urgente, de modo a melhorar não apenas os mecanismos de combate à corrupção, mas também a relação de causalidade entre os meios (a atividade administrativa em geral, mas as políticas públicas em especial) e os fins estatais. Constroem-se, assim, a partir desse texto, as linhas iniciais daquilo que intitulamos “*Compliance 2030*”: um modelo de *compliance* que sugere inserir, na memória de trabalho dos agentes públicos — notadamente os agentes políticos —, que eles devem servir, de modo íntegro, conforme as finalidades cogentes do desenvolvimento sustentável.

Referências

- ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Governança corporativa. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (coord.). *Manual de compliance*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução: Roberto Raposo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
- ARIELY, Dan. *The honest truth about dishonesty: how we lie to everyone, especially ourselves*. [S.L.]: Harper Perennial, 2013.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. 3. ed. Tradução: Mário da Gama Kury. Brasília: UnB, 2001.
- ARROW, Kenneth. The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation. In: JOINT ECONOMIC COMMITTEE COMPENDIUM, 91st Congress, 1st section, v. 1, 1969. *The analysis and evaluation of public expenditures: the PBB System*. Washington: Government Printing Office, 1969.
- ASSI, Marcos. *Compliance: como implementar*. São Paulo: Trevisan, 2018.
- AZEREDO, Renato Luís Bordin de; LOUREIRO, Roberto Debacko. O novo panorama do processo licitatório: elementos gerais. In: ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (coord.). *A nova Lei de licitações*. São Paulo: Almedina, 2021.

- BARROSO, Luís Roberto. Prefácio: compliance e a refundação do Brasil. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BECKER, Gary. *The economic way of looking at life*. Chicago, USA: Nobel Lecture, 1992. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/becker-lecture.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.
- BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (coord.). *Manual de compliance*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- BLOK, Marcella. *Compliance e governança corporativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'état spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. t. 1. Paris: Société du Recueil Sirey, 1920.
- COUTO, Felipe Froés; CARRIERI, Alexandre de Pádua. The other side of compliance systems and codes of ethics: a foucauldian perspective on rule-based ethics and corruption control. *Revista Innovar Journal*, v. 30, n. 78, p. 135-148, 2020. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v30n78.90299>. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/inno/v30n78/0121-5051-inno-30-78-135.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2022.
- DE BONI, Luis Alberto. *De Aberlardo a Lutero: estudos sobre filosofia prática na Idade Média*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- DILTHEY, Wilhelm. *Einführung in die geisteswissenschaften: erweiterte aufgaben*. Altenmünster: Jazzybee, 2012.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GIANETTI, Eduardo. *O valor do amanhã*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- HAEBERLIN, Martín. *Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.
- HART, Herbert. *The concept of law*. Oxford: Oxford University Press, 1978.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Grundlinien der philosophie des rechts*. Leipzig: Felix Meiner, 1911. Disponível em: <https://archive.org/details/grundlinienderp00gansgoog>. Acesso em: 30 set. 2021.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Nova Lei de licitações e seus aspectos positivos: palestra IAP*. [S. l.: s. n.], 5 jun. 2021. 1 vídeo (1h 38 min 46s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mKt1kTLuObM>. Acesso em: 29 set. 2021.
- KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Tradução: Arthur Morão. Lisboa: Edições 70, 1989.
- KIRCHENHEIM, Arthur. *Lehrbuch des deutschen staatsrechts*. Stuttgart: Ferdinand Enke, 1887.
- KURTZMAN, Joel. *Common purpose: how great leaders get organizations to achieve the extraordinary*. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954.
- MÖLLERS, Christoph. *Staat als argument*. 2. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011.

OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Origem e evolução histórica do compliance no direito brasileiro. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: Resolução adotada pela Assembleia Geral para os novos objetivos de desenvolvimento sustentável globais*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social ou principes du droit politique*. Paris: Union Générale d'Éditions, 1762. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau_jj/contrat_social/Contrat_social.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

SANTOS, Fernando Silva Moreira dos; PAULILLO, Luiz Fernando de Oriani e. A nova realidade brasileira de necessidade de programas de integridade das pessoas jurídicas licitantes em processos licitatórios da administração pública. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3. p. 226-241, 2021.

SARAI, Leandro; CABRAL, Flavio Garcia; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. O controle das contratações públicas e a nova Lei de Licitações: o que há de novo? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3. p. 182-204, 2021.

SERPA, Alexandre da Cunha. *Compliance descomplicado: um guia simples e direto sobre programas de compliance*. [S. l.: s. n.], 2016.

WAGATSUMA, Adriana *et al.* Departamento de compliance: independência e autonomia. In: FRANCO, Isabel (org.). *Guia prático de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

WEBER, Thadeu; HAEBERLIN, Martín. Equidade na doutrina do direito de Kant: um direito que, não sendo um direito, enfraquece a “tese da independência”. *Revista Veritas*, v. 57, p. 121-137, 2012.

WITTMANN, Cristian Ricardo; PEDROSO, Anayara Fantinel. Programa de compliance como exigência em licitações: análises em prol da qualificação do processo licitatório no contexto da Lei 14.133/202. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3. p. 205-225, 2021.

WYSS, Martin Philipp. *Öffentliche Interessen: Interessen der Öffentlichkeit: das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats: und verwaltungsrecht*. Bern: Stämpfli, 2001.

The cover features a photograph of a modern architectural complex with a large, white, seated female statue in the foreground. The statue is holding a long, thin object across her lap. In the background, there is a large, multi-story building with a grid-like facade and a curved walkway. The sky is blue with scattered white clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Design de sistemas de diálogos e de disputas: uma forma de prevenção, gestão e resolução de conflitos pela administração pública para o *novo mundo*

Dialogue and dispute system design: a way for public administration for the *new world* to prevent, manage and resolve conflicts

Ísis Boll de Araujo Bastos

Maíra Lopes de Castro

Design de sistemas de diálogos e de disputas: uma forma de prevenção, gestão e resolução de conflitos pela administração pública para o *novo mundo**

Dialogue and dispute system design: a way for public administration for the *new world* to prevent, manage and resolve conflicts

Ísis Boll de Araujo Bastos**

Maíra Lopes de Castro***

Resumo

Construir sistemas eficientes para a prevenção, gestão e resolução de conflitos efetiva os princípios basilares da Administração Pública. Ao analisar as bases da Teoria do Conflito na perspectiva contemporânea, abre-se a possibilidade de um olhar mais atento a novos instrumentos aptos a gerir os conflitos com base em uma lógica de gestão preventiva e resolutive. No cenário de crise inaugurado pela COVID-19, a Administração Pública encontra, em instrumentos de autocomposição, a partir do Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas (DSDD), a oportunidade para uma gestão mais adequada de seus conflitos. Este trabalho tem relevância científica, jurídica, política e social, pois tem por finalidade apresentar formas menos onerosas e mais eficientes de gerir os conflitos na esfera da Administração Pública. A metodologia escolhida foi o levantamento bibliográfico com base na doutrina especializada e na legislação relacionada. Diante da ideia de indissociabilidade entre eficiência, democracia e acesso à justiça, a adoção de métodos autocompositivos e a construção de sistemas personalizados favorecem uma gestão mais eficiente. Por isso, é possível concluir pela importância de espaços que promovam a construção de Designs de Sistemas de Diálogos e de Disputas (DSDD), e é nesse sentido que o trabalho analisa e utiliza o exemplo do Projeto de Lei n. 791/2020 e da criação do Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle com foco na prevenção e tratamento de litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19.

Palavras-chave: gestão de conflitos; administração pública; Design de Sistema de Diálogos e de Disputas.

Abstract

Designing efficient systems for preventing, managing and resolving conflicts fulfills the basilar principles of Public Administration. By analyzing the bases of the theory of conflict from the contemporary perspective, it is possible

* Recebido em 31/03/2022

Aprovado em 06/10/2022

** Professora de Direito Privado na Universidade Federal de São Paulo - Unifesp. Coordenadora da Câmara de Mediação da Unifesp - CAMU. Pesquisadora Líder do Grupo de Pesquisa: Estudos avançados de prática e teoria em mediação. Coordenadora da Ação de Extensão Comunica Direito Privado. Doutora e Mestra em Direito pela PUCRS, com estágio doutoral de pesquisa na Universidad de Burgos - Espanha. Mediadora formada e certificada pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos - ICFML.

Email: isis.bastos@unifesp.br

*** Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestra em Direito pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Pós-graduada em Direito de Família e Sucessões pela Damásio Educacional. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Dom Bosco - UNDB. conciliadora e Mediadora Judicial. Instrutora em mediação judicial. Instrutora de Oficina de Parentalidade pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Conciliadora e Mediadora Extrajudicial. Presidente da Comissão de Mediação do IBDFAM/MA. Servidora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Professora universitária do Centro Universitário Dom Bosco (UNDB). Autora do livro: Teoria do Agir Comunicativo e Métodos Adequados de Resolução de Conflitos.

Email: maira.lopes.castro@hotmail.com

to look more attentively at new instruments to manage conflicts, considering a preventive, resolute management logic. In the scenario of crisis triggered by Covid-19, Public Administration has found out an opportunity to manage conflicts in a more suitable manner with the use of self-composition instruments from the Dialogue and Dispute System Design. This paper is scientifically, legally, politically and socially relevant, as it aims to present less expensive and more efficient ways to manage conflicts in Public Administration. The methodology consisted of a literature review based on both the specialized doctrine and the related legislation. Considering the idea of inseparability between efficiency, democracy and access to justice, the adoption of self-composing methods and the design of customized systems favor a more efficient kind of management. Hence, it is possible to conclude that it is important to make room for Dialogue and Dispute System Designs. With this focus, this study has analyzed and used the example of Bill nr. 791/2020 and the creation of the National Committee of Justice and Control Agencies, with an emphasis on preventing and addressing conflicts related to coping with the public health emergency caused by Covid-19.

Keywords: conflict management; public administration; Dialogue and Dispute System Design.

1 Introdução

A COVID-19 gerou uma crise mundial e desencadeou uma série de questões de ordem social, econômica, política e jurídica. Indo além do indivíduo em seu plano individual de cuidados com sua saúde e com o bem-estar comum, este artigo dedica-se a destacar o que toca à Administração Pública em seu papel estrutural, sendo algo comum aos três Poderes do Estado. Entende-se importante analisar de que forma a Administração Pública pode gerir os conflitos em momentos de crise e qual(is) ferramenta(s) pode(m) ser utilizada(s) nessa gestão.

Este estudo torna-se importante diante do cenário atual de insegurança e da existência de um *novo mundo*. Isso porque, em termos gerais, é impossível retornar ao *status quo* que antecede a data de 3 de fevereiro de 2020, quando, pela Portaria 188, foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Esse *novo mundo* ainda se divide em outros dois: o mundo durante a COVID-19 e o mundo após a COVID-19. Esses *novos mundos* necessitam de meios de gestão que acompanhem a tendência de mudança e de sofisticação (no sentido de detalhamento e de novidades constantes).

Em tal contexto, o presente artigo visa verificar como o Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas podem servir de ferramentas para tornar mais efetivo o gerenciamento dos conflitos pela Administração Pública, sobretudo em relação ao cenário atual. Como metodologia de pesquisa, realiza-se levantamento bibliográfico com base na doutrina especializada e na apresentação do Projeto de Lei n. 791/2020, destacado de forma exemplificativa.

Para tanto, em um primeiro momento, analisar-se-ão, à luz da moderna teoria dos conflitos, sua estrutura e potencialidades frente a momentos de crise. Apresentadas as características dos conflitos, segue-se à análise dos dois eixos de design de sistemas: de diálogos e de disputas, estabelecendo a comunicação e os procedimentos escolhidos para gestão de conflitos como pontos chave à sua boa administração.

Pensando na aplicação do Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas como ferramenta aplicável à Administração Pública, constroem-se, no item seguinte, sob a ótica do Princípio do Acesso à Justiça, do Princípio da Eficiência e do Princípio Democrático, os pilares para aplicação da autocomposição na esfera da gestão pública.

Por fim, compreendidos os marcos teóricos de análise, apresenta-se o Projeto de Lei n. 791/2020, que visa instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, como uma oportunidade

para a Administração Pública aderir ao Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas em Tempos de Covid-19.

Como metodologia de abordagem, será utilizado o método dedutivo e, na técnica de pesquisa, privilegiar-se-á a coleta documental: doutrinária e legislativa.

2 Efeitos e potencialidades dos momentos de crise: uma breve análise dos conflitos

Todos temos conflitos! Porém, em geral, não gostamos de conflitos. Isso pode parecer contraditório, mas é uma realidade.

A temática do conflito, por si só, gera desconforto, e muitos, quando envolvidos em um conflito, reforçam a ideia de evitá-lo, deixá-lo de lado ou de simplesmente não falar sobre ele. Essa evitação só prorroga a resolução, pois o conflito não se dissolve sozinho. Em geral, o conflito é visto como algo negativo, por isso a evitação e a negação surgem no exato momento em que surge o conflito, e essa forma negativa de perceber o conflito também guia nossas escolhas de como vamos encará-lo.

As teorias mais contemporâneas sobre conflito trazem outra perspectiva: o conflito como algo positivo. Isso no sentido de que, “para que o conflito possa ser transformado, é preciso percebê-lo como algo construtivo, positivo, de forma reflexiva. Essa percepção permite-nos ser criativos para resolver o conflito e possibilita nosso melhor raciocínio.”¹ Entender que “o conflito existe, não na realidade objetiva, mas na cabeça das pessoas”² faz com que possamos identificar os caminhos para resolvê-lo ou transformá-lo.

Diante disso, ressalta-se o questionamento de Deutsh *et al.*³: “que condições dão origem a um processo construtivo ou destrutivo de resolução de conflito?” A resposta se dá pelo “potencial cooperativo inerente ao conflito”. Esse potencial cooperativo nasce da mudança de percepção apontada, pois a gestão do conflito é uma escolha estratégica que pode conduzir a escolha de processos construtivos ou destrutivos. Spengler⁴ alerta que “estar em conflito é apenas uma das possíveis formas de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades. Uma outra possível forma de interação é a cooperação.”

Relacionando essa teoria do conflito com a epidemia vivenciada em decorrência do coronavírus, vale apontar a fala de Harari⁵: “o verdadeiro antídoto para epidemias não é a segregação, mas a cooperação.” Perceber o momento de crise a partir de uma perspectiva construtiva não retira a complexidade e a relevância do momento, mas favorece a criação de uma gestão adequada e construtiva. Essa gestão do conflito exige “estratégias capazes de identificá-lo, compreendê-lo, interpretá-lo e utilizá-lo.”⁶ Ademais, “em situações de

¹ BASTOS, Ísis Boll de Araujo. Conflito: teoria geral e os meios adequados de intervenção e transformação. *Revista da Federação Nacional de Mediação de Conflitos*, Lisboa, ed. 1, p. 35-46, jun. 2018. Disponível em: https://issuu.com/fmc2018/docs/1.__edi__o__revista_fmc_final. Acesso em: 31 mar. 2022.

² FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. 3. ed. Rio de Janeiro: Solomon, 2014. p. 43.

³ DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T.; MARCUS, Eric C. (ed.). *The handbook of conflict resolution: theory and practice*. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2006. p. 17. Tradução nossa: “What conditions give rise to a constructive or destructive process of conflict resolution? In terms of bargaining and negotiation, the emphasis here is on determining the circumstances that allow the conflicting parties to arrive at a mutually satisfactory agreement that maximizes their joint outcomes. In a sense, this first question arises from focusing on the cooperative potential inherent in conflict.”

⁴ SPENGLER, Fabiana Marion. O conflito, o monopólio estatal de seu tratamento e as novas possibilidades: a importância dos remédios ou remédios sem importância? *In*: SPENGLER, Fabiana Marion; LUCAS, Douglas Cesar (org.). *Conflito, jurisdição e direito humanos*: (des)apontamentos sobre um novo cenário social. Ijuí: Unijuí, 2008. p. 26.

⁵ HARARI, Yuval Noah. *Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. p. 11.

⁶ FIORELLI, José Osmir; MALHADAS JÚNIOR, Marcos Julio Olivé; MORAES, Daniel Lopes de. *Psicologia na mediação: inovando a gestão de conflitos interpessoais e organizacionais*. São Paulo: LTr, 2004. p. 15.

crise, o Direito não pode ser lido sem o compromisso com o outro. É necessário escuta ativa, identificação de interesses, exercício da empatia, e sobretudo criatividade na geração de opções”⁷.

Moraes alerta que “a pandemia de Covid-19 trouxe um conjunto de fatores de estresse para a população não existentes em períodos de normalidade. Alguns desses fatores resultam da própria pandemia, enquanto outros, de suas políticas de enfrentamento.”⁸ É possível afirmar que inúmeros desafios foram impostos às pessoas naturais e às pessoas jurídicas de direito público e privado durante o período pandêmico e, mesmo após as flexibilizações da quarentena, esses desafios seguem refletindo nessas pessoas.

Diante disso, a forma de enfrentamento desses conflitos é fator relevante para a gestão efetiva das relações afetadas. Considerando-se que todo esse contexto gerou “problemas na administração pública para uma tomada de decisão eficaz”⁹, cabe à Administração Pública considerar o conflito como construtivo e aplicar estratégias efetivas para lidar com os conflitos advindos de situações de crise.

Outro ponto que merece referência é o dos custos dos conflitos. Tratando-se de Administração Pública, este é um ponto a ser destacado, uma vez que o Princípio da Eficiência reforça essa importante questão.

Já percebemos que o conflito é inerente às relações. Em situações de mudança ocasionada por conflitos, as pessoas procuram “reduzir os custos, quando inevitáveis, para que os benefícios da mudança não sejam encobertos pelo esforço de realizá-la e transformar os custos em ganhos, fazendo com que o conflito apresente um saldo positivo ao longo da transformação.”¹⁰ Para reduzir os custos da resolução dos conflitos, é preciso criar procedimentos que favoreçam essa redução, ou seja, “modificar o sistema de resolução de conflitos” e “criar uma estrutura que permita a resolução dos conflitos a custos reduzidos.”¹¹

Uma gestão adequada dos conflitos proporciona soluções criativas. O Design de Sistema de Diálogos e de Disputas pode ser uma forma efetiva de transformar o momento de crise e de construir um caminho criativo para lidar com os conflitos no *novo mundo*, já que, “invariavelmente, o conflito traz mudanças, estimulando inovações.”¹² Diante disso, fica a pergunta: “Se os conflitos são inevitáveis, o que se pode fazer para os resolver satisfatoriamente?”¹³.

3 Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas (DSDD)

O propósito desse tópico é construir as bases que fundamentarão a resposta ao problema proposto. Serão analisados dois eixos de design de sistemas: de diálogos e de disputas.

⁷ CASTRO, Maíra Lopes de. Porque falar de mediação de conflitos em tempos de Covid-19? *IDBFAM*, 17 abr. 2020. Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/artigos/1419/Porque+falar+de+media%C3%A7%C3%A3o+de+conflitos+em+tempos+de+Covid-19%3F>. Acesso em: 31 mar. 2022.

⁸ MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Prevenindo conflitos sociais violentos em tempos de pandemia: garantia da renda, manutenção da saúde mental e comunicação efetiva. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 22, abr. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10091/1/BAPI_N22_COVID%2019_Artigo%203.pdf. Acesso em: 6 jun. 2022.

⁹ REYES JUNIOR, Edgar; DIAS, Fagner de Oliveira; COSTA, Caroline Cordova Bicudo da; SAAB, Flavio; TORLIG, Eloisa Gonçalves da Silva. Conflito entre economia e saúde? O caso da COVID-19 no Brasil. *RGO: Revista Gestão Organizacional*, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 378-389, jan./abr. 2021. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/5486>. Acesso em: 06 jun. 2022.

¹⁰ FIORELLI, José Osmir; FIORELLI, Maria Rosa; MALHADAS JUNIOR, Marcos Julio Olivé. *Psicologia aplicada ao direito*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 34.

¹¹ URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 20.

¹² SPENGLER, Fabiana Marion. O conflito, o monopólio estatal de seu tratamento e as novas possibilidades: a importância dos remédios ou remédios sem importância? In: SPENGLER, Fabiana Marion; LUCAS, Douglas Cesar (org.). *Conflito, jurisdição e direito humanos: (des)apontamentos sobre um novo cenário social*. Ijuí: Unijuí, 2008. p. 30.

¹³ URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 18.

Primeiramente, é preciso esclarecer que se utiliza a palavra *design* neste artigo no mesmo sentido sugerido por Rogers *et al.*¹⁴, a saber: “design significa a criação intencional de um sistema ou processo para alcançar algum objetivo ou conjunto de metas.” Destaca-se que esses sistemas serão observados com base nos planos da prevenção, da gestão e da resolução dos conflitos.¹⁵ O objetivo ou as metas referem-se, especificamente, ao design de sistemas para possíveis situações de conflito ou para aquelas em que o conflito já é existente e conhecido.

O primeiro sistema a analisar é o sistema de diálogos, uma vez que “a comunicação, portadora das mensagens de mudança, desperta, contribui para manter, aumentar, reduzir ou gerenciar conflitos.”

Os fluxos procedimentais baseados em fluxos conscientes de comunicação favorecem a construção de um “poder com o outro”, e não de um “poder sobre o outro”. Esse conceito é desenvolvido pela Comunicação Não Violenta (CNV) e adverte que, “com o poder sobre os outros, obtemos resultados a partir da submissão das pessoas. [...] O poder com permite que as pessoas ajam de bom grado por perceberem que contribuirão para o bem-estar de todos.”¹⁶ [grifo no original]. Essa percepção deve ser considerada, pois “um fator de grande importância no desencadeamento e no desenvolvimento de conflitos é o poder.”¹⁷

A promoção de diálogos institucionais e fluxos que beneficiem o trânsito de informações reduz a ocorrência de conflitos, tendo em vista que “as falhas e as distorções da comunicação estão na raiz da maioria dos conflitos. *A comunicação acontece nas interações e tem grande influência na intensificação, na redução e na prevenção do conflito.*”¹⁸ [grifo no original].

É preciso que seja oportunizada a todos os envolvidos no processo de gestão pública uma “alfabetização comunicacional”¹⁹. Muszkat²⁰ entende por “analfabetismo comunicacional” a dificuldade que algumas pessoas têm de resolver seus conflitos por meio do diálogo.” Por isso, afirma-se a importância de construir sistemas de diálogos como forma de estimular a construção de uma cultura do diálogo, em um processo educativo e preventivo para o tratamento dos conflitos.

O sistema de diálogos é promissor e sustentável, assim que “transformar cultura, gerar novas mentalidades e estimular novas formas de comunicação entre as pessoas pode não ser tarefa fácil, mas sem dúvida é promissora.”²¹. Um sistema de diálogos atende aos planos da prevenção e da gestão e deve ser construído com o apoio de um expert, alguém com capacitação para realizar todo o caminho da construção de sistemas, um “desenhador de processos”²² ou um “designer”²³.

A figura do designer será utilizada neste trabalho como a de um profissional que atua no design ou no desenho de sistemas de diálogos e de disputas: no primeiro, com uma perspectiva preventiva; no segundo, com uma perspectiva resolutiva (*post-conflict*). Porém, ambos serão vistos sob a perspectiva da gestão, ou seja, do melhoramento ou aprimoramento dos fluxos de gestão de conflito.

¹⁴ ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 4. Tradução nossa: “By design we mean the intentional creation of a system or a process to achieve some end or set of goals.”

¹⁵ Inspiração retirada do prefácio escrito por Maria da Conceição Oliveira quando se refere ao “Plano e prevenção, gestão e resolução de conflitos”. URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 14.

¹⁶ ROSENBERG, Marshall. *A linguagem da paz em um mundo de conflitos*. São Paulo: Palas Athena, 2019. p. 67-68.

¹⁷ FIORELLI, José Osmir; FIORELLI, Maria Rosa; MALHADAS JUNIOR, Marcos Julio Olivé. *Psicologia aplicada ao direito*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 31.

¹⁸ MALDONADO, Maria Tereza. *O bom conflito*. São Paulo: Integrare Editora, 2008. p. 114-115.

¹⁹ MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008. p. 25.

²⁰ MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008. p. 25.

²¹ MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008. p. 43.

²² MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008. p. 91.

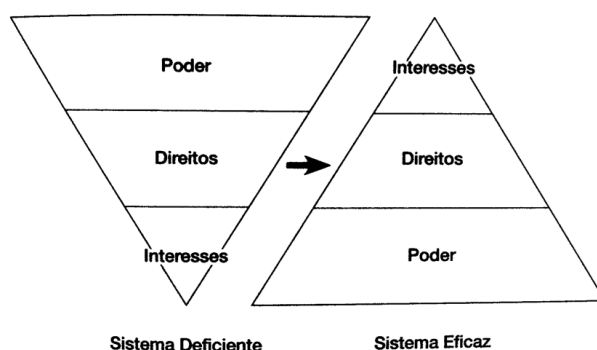
²³ ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 359.

Dentre as habilidades de um designer destacadas por Rogers *et al.*²⁴, estão: escuta ativa, entrevistas eficazes, planejamento de reuniões e configuração da agenda, criatividade, execução de grupos focais e facilitação. Os autores, ainda, destacam o papel fundamental da preparação e da análise estratégica, fatores que aumentarão a eficácia na atuação do designer não apenas nas etapas do processo de desenho do sistema, mas também no uso das habilidades acima referidas.²⁵

Além de a figura do designer ser comum aos dois sistemas, os estágios também podem ser os mesmos, pois o que muda é o conteúdo de cada um. Utilizam-se, neste artigo, os estágios apontados por Rogers *et al.*²⁶: ter a iniciativa para o design, avaliar ou diagnosticar a situação atual, criar sistemas e processos, e implementar o projeto, incluindo avaliação e modificação do processo ou sistema. Estágios que também são indicados na obra de Faleck²⁷: iniciativa, diagnóstico, pré-desenho do sistema, implementação e avaliação.

Importante salientar que um sistema eficaz de resolução dos conflitos parte dos interesses, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Evolução de um sistema deficiente de resolução de conflitos para um sistema eficaz



Fonte: URY *et al.*²⁸

Ainda na fase de diagnóstico, a identificação dos interesses é parte estratégica de um sistema eficiente, ou seja, identificar quem são as partes interessadas (*stakeholders*) e quais os seus interesses. Nesse sentido, para criar um sistema eficiente, é preciso privilegiar os interesses, pois, nesse campo, é possível conciliá-los. Se partirmos, unicamente, do elemento direito, o que se faz é determinar quem tem razão. Já se a opção for a resolução do conflito com base em poder, o foco é determinar quem é o mais poderoso²⁹.

²⁴ ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 359. Tradução nossa: “These component skills include active listening, effective interviewing, meeting planning and agenda setting, creativity, running focus group, and facilitation.”

²⁵ ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 379. Tradução nossa: “Preparation and strategic analysis increase your effectiveness not only in the design steps discussed throughout the remainder of this book, but also in your use of skills such as listening, planning meetings, facilitation and being creative.”

²⁶ ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 16. Tradução nossa: “1. taking design initiative, 2. assessing or diagnosing the current situation, 3. creating systems and process, and 4. implementing the design, including evaluation and process or system modification.”

²⁷ FALECK, Diego. *Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

²⁸ URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 53.

²⁹ URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 37.

Por isso, quando existe um conflito no contexto organizacional, é preciso criar estratégias eficazes que considerem quatro critérios: “custos decorrentes do conflito, satisfação com os resultados, efeito na relação, recorrência e a relação entre os quatro critérios.”³⁰

Um alerta importante: “nem todos os conflitos podem ser — ou devem ser — resolvidos por conciliação de interesses. Os procedimentos baseados nos direitos ou no poder obtêm, às vezes, resultados que uma abordagem orientada para os interesses não consegue atingir.”³¹

Deve-se perceber, na figura 1, que um sistema eficaz inicia com a perspectiva da conciliação de interesses, pois a maioria dos conflitos é resolvida assim. Poucos o são pela determinação de direitos, e pouquíssimos com a determinação de poder.³²

A adequação do meio de resolução dos conflitos é tema cada vez mais debatido no ambiente jurídico, pois o Brasil vive o momento da implementação de um sistema de justiça multiportas. Isso demonstra a preocupação em adequar o meio ao conflito específico e, principalmente, às pessoas (físicas ou jurídicas) envolvidas em determinado conflito, ou seja, “o método deve se adaptar à disputa.”³³

O Brasil tem exemplos importantes no uso do design de sistema de disputas. O primeiro deles é o da TAM, em 2007, com a implantação da Câmara de Indenização 3054³⁴; depois, o caso do rompimento da barragem do Fundão em Mariana (MG), em 2015³⁵.

Esses exemplos servem para comprovar na prática a efetividade e a pertinência de se construírem sistemas para o tratamento adequado de grandes conflitos. A construção de sistemas que valorizem o diálogo e a autocomposição deve ser valorizada pela Administração Pública como estratégia de gestão.

4 Possibilidade de autocomposição na administração pública

Todo o cenário apresentado pode igualmente desenvolver-se dentro da Administração Pública, observadas, evidentemente, suas peculiaridades.

O primeiro olhar sobre a possibilidade de adoção de métodos autocompositivos em relação à Administração Pública decerto deve advir de fundamentos constitucionais. Nesse sentido, Souza³⁶ elenca os três grandes fundamentos jurídicos constitucionais para adoção dessa metodologia:

- a) **o princípio do acesso à justiça** (art. 5º, XXXV, da Const. Federal), que exige a disponibilização de métodos adequados (sob os aspectos temporal, econômico e de resultados) de resolução de conflitos, não se subsumindo a uma simples garantia de acesso formal ao sistema judicial — princípio do qual decorre o também positivado princípio da razoabilidade na duração do processo administrativo e judicial (art. 5º, LXXIV);
- b) **o princípio da eficiência** (art. 37, caput), que demanda sejam os conflitos

³⁰ URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 43-45.

³¹ URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 52.

³² URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009. p. 52.

³³ GABBAY, Daniela; FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. *Meios alternativos de solução de conflitos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 11.

³⁴ FALECK, Diego. Introdução ao Design de Sistemas de Disputas: Câmara de Indenização 3054. *Revista Brasileira de Arbitragem*, v. 6, n. 23, p. 7-32, jul./set. 2009.

³⁵ FALECK, Diego. Desenho de Sistemas de Disputas e o Rompimento das Barragens de Fundão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM). *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, ano 1, n. 2, p. 13-15, nov. 2017. Disponível em: http://escolasuperior.mg.def.br/wp-content/uploads/2017/02/dpmsg_revista-n-2-site_esdep.pdf. Acesso em: 31 mar. 2022.

³⁶ SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos envolvendo entes públicos. In: SOUZA, Luciane Moessa de. *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 300-316. p. 301.

resolvidos da forma que apresente a melhor relação entre custo e benefício, ou seja, menores custos, menos tempo, menos desgaste para a relação entre as partes e melhores resultados para ambas; c) o **princípio democrático**, fundamento de nossa ordem constitucional (art. 1º.), que decorre de o Estado não ser um fim em si mesmo e reclama portanto que, quando o Poder Público se veja envolvido em conflitos com particulares, ele se disponha, em primeiro lugar, a dialogar com estes para encontrar uma solução adequada para o problema. [grifo nosso].

Parece indissociável da ideia de eficiência, democracia e acesso à justiça, a adoção de métodos autocompositivos para gestão de conflitos na esfera da Administração Pública. Adotando a concepção de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa, cabe à Administração Pública propiciar meios para o administrado ter seus interesses e necessidades atendidos, potencializando resultados e dirimindo custos (financeiros e emocionais).

Por óbvio, existem obstáculos e limites a serem observados quando da resolução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública. Destacam-se a indisponibilidade dos interesses públicos, a publicidade dos atos da Administração e a própria legalidade enquanto corolário a ser seguido por todo ente público³⁷.

Em sede de desconstrução, analisar-se-á, de forma diretiva, a questão da indisponibilidade do interesse público. Com base nesse princípio, o administrador não pode abrir mão do interesse público, devendo atuar em prol do atendimento das necessidades da coletividade. Serve, assim, o princípio como um limitador da atuação administrativa, uma vez que o interesse público não se encontra à livre disposição do gestor público³⁸.

No olhar de Schirato e Palma³⁹, a autocomposição na Administração Pública não importa em nenhuma forma de disposição do interesse público; ao contrário, esses atos bilaterais de autocomposição dedicam-se à mesma finalidade que os atos unilaterais praticados pela Administração, sendo em regra mais eficientes e menos sujeitos a descumprimentos pelo administrado. De fato, a maior adesão e comprometimento, e o resultado são características de processos autocompositivos, decorrentes, sobretudo, da construção conjunta e participação colaborativa na tomada de decisões. De outro lado, a indisponibilidade do interesse público está intrinsecamente vinculada ao Princípio da Legalidade, uma vez que o administrador público somente poderá atuar em conformidade com a lei, sendo vedada a prática de condutas que não estejam amparadas por previsão legal⁴⁰.

Quanto à observância da legalidade, a Lei n. 13.140/2015⁴¹, conhecida como Lei da Mediação, parece ter colocado um ponto final no debate acerca da possibilidade de autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Isso porque dedica o capítulo II inteiramente ao regramento da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. Ademais, a própria Lei de Mediação faculta, em seu artigo 32, a possibilidade de a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública.

Tais câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos têm por competência dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

³⁷ SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

³⁸ CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

³⁹ SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao direito. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 24, dez./fev. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=485>. Acesso em: 31 mar. 2022.

⁴⁰ CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

⁴¹ BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 31 mar. 2022.

A legislação foi ainda mais específica quando tratou de controvérsias jurídicas que envolvem a Administração Pública federal direta, suas autarquias e fundações, possibilitando que essas conflitivas sejam objeto de transação por adesão (artigo 35, Lei n. 13.140/2015). Isso, *per se*, representa uma excelente oportunidade para dar vazão a parte do contencioso reprimido, que envolve grandes litigantes, como o INSS e a Caixa Econômica Federal.⁴²

Outro limite que merece atenção refere-se ao embate entre publicidade dos atos da Administração e confidencialidade inerente às práticas autocompositivas (negociação, mediação, conciliação). A esse respeito, segue-se o posicionamento doutrinário que entende pela prevalência da publicidade frente à confidencialidade, considerando-se tratar-se de princípio constitucional inerente à atuação da Administração Pública.

Superados, portanto, os obstáculos para implementação da autocomposição na Administração Pública, avança-se para um segundo nível de análise, que compreende o desenho de modelos de sistemas e diálogos para resolução de conflitos complexos, tais como os decorrentes do cenário de crise sanitária.

Resgatando o conceito apresentado em tópico anterior, o Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas compreende a customização de um sistema próprio para abordagem de determinada conflitiva, permitindo suprir necessidades únicas do caso com eficiência, controle de gastos, menor desgaste emocional dos envolvidos e maior geração de opções.⁴³

A adoção de desenhos próprios de resolução no âmbito da Administração Pública pauta-se igualmente no fortalecimento de diálogos institucionais, promovendo a aproximação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Afinal, não se pode olvidar que, embora independentes, devem ser harmônicos entre si, nos termos da Constituição Federal/1988.

Se trouxermos essa análise para o âmbito da saúde, o estabelecimento do diálogo institucional torna-se ainda mais relevante. Há de se considerar que, não raras vezes, a ineficiência do diálogo entre os três poderes “deságua no atendimento de demandas de saúde de forma individualizada pela via judicial em detrimento de políticas públicas já instituídas.”⁴⁴

Ressalta-se importante iniciativa do Município de São Paulo, que, por meio da Lei n. 17.324/2020⁴⁵, instituiu a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município. A legislação objetiva a redução da litigiosidade; o estímulo à solução adequada de controvérsias; a promoção, sempre que possível, da solução consensual dos conflitos; bem como o aprimoramento do gerenciamento do volume de demandas administrativas e judiciais (artigo 1º, Lei n. 13.324/2020). A Política de Desjudicialização proposta é coordenada pela Procuradoria Geral do Município, destacando-se, dentro de suas competências, a possibilidade de dirimir, por meios autocompositivos, os conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta; avaliar a admissibilidade de pedidos de resolução de conflitos mediante composição, no caso de controvérsia entre particular e a Administração Pública Municipal Direta e Indireta; fomentar a solução adequada de conflitos no âmbito de seus órgãos de execução; identificar e fomentar práticas que auxiliem a prevenção da litigiosidade; identificar matérias elegíveis à solução consensual de controvérsias, dentre outras.

⁴² SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

⁴³ FALECK, Diego. Um passo adiante para resolver problemas complexos: desenho de sistemas de disputas. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio G. Lopes; SILVA, Paul Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem*. curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

⁴⁴ SOUSA, Mônica Teresa Costa; CASTRO, Maira Lopes de. Desenhando modelos de sistemas de disputas para a administração pública: proposições acerca da política pública de fornecimento de medicamentos pelo viés do diálogo institucional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 3, p. 102-123, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5639>. Acesso em: 31 mar. 2022. p. 110.

⁴⁵ SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020. Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. *Diário Oficial Cidade de São Paulo*, ano 65, n. 53, p. 1, 19 mar. 2020.

Ainda, acerca do objeto do acordo, este poderá versar sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. Além disso, deverá observar a antiguidade do débito, a garantia da isonomia, a edição de ato regulamentar das condições e parâmetros objetivos para celebração de acordos a respeito de determinada controvérsia, a capacidade contributiva e a qualidade da garantia (artigo 3º, Lei n. 13.324/2020).

Outras vertentes da legislação que demonstram inovações no âmbito da Administração Pública e que em muito conversam com a desconstrução da indisponibilidade do interesse público como barreira para uso de práticas autocompositivas consistem na autorização de não ajuizamento de ações, no reconhecimento da procedência do pedido, na não interposição de recursos, no requerimento de extinção das ações em curso e na desistência dos recursos judiciais pendentes de julgamento pelas autoridades legitimadas no artigo 27, da Lei n. 13.324/2020.⁴⁶

Iniciativas como essas pressupõem a superação da “Administração Pública do Medo”, que, nas palavras de Guimarães⁴⁷, corresponde a uma “*crise da ineficiência pelo controle*: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger”. Ou seja, por medo de agir e ser penalizado por infringir barreiras constitucionais, o gestor público tem se reservado o direito de inércia, e não inovação, optando por práticas mais seguras, já consolidadas no âmbito da Administração Pública, o que representa verdadeira afronta aos interesses da coletividade.

Cabe à Administração Pública a oferta de diferentes portas de acesso à justiça, visando ao atendimento qualificado das necessidades de seus administrados, especialmente em cenários de crise e diante de conflitos complexos. Nesse sentido, destaca-se o Projeto de Lei n. 791/2020⁴⁸, que visa à criação de Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19), como guardados os devidos cuidados técnico-legislativos, de oportunidade para adoção de práticas em DSDD.

5 O Projeto de Lei n. 791/2020 como oportunidade para a administração pública aderir ao Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas em tempos de Covid-19

Não restam dúvidas de que momentos de crise cobram por abordagens inovadoras. Os conflitos decorrentes do cenário pandêmico exigem novas ferramentas de gerenciamento, mesmo porque as existentes não parecem atender às múltiplas necessidades sociais com eficiência.

⁴⁶ In verbis: Lei n. 13.324/2020. Art. 27. Poderá ser autorizado o não ajuizamento de ações, o reconhecimento da procedência do pedido, a não interposição de recursos, o requerimento de extinção das ações em curso e a desistência dos recursos judiciais pendentes de julgamento: I – pelo Procurador Geral do Município, diretamente ou mediante delegação, nas demandas em que a Administração Direta, bem como as autarquias e fundações representadas judicialmente pela Procuradoria Geral do Município figurem como partes; II – pelo dirigente máximo das entidades de direito público, diretamente ou mediante delegação, nas demandas em que as autarquias e fundações não representadas judicialmente pela Procuradoria Geral do Município figurem como partes; III – pelos dirigentes máximos das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nas demandas em que essas entidades figurem como partes.

⁴⁷ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*, ano 2016, n. 71, 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 31 mar. 2022.

⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 791, de março de 2020*. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/PL/2020/msg95-mar%C3%A7o2020.htm. Acesso em: 31 mar. 2022.

Pensar o conflito de forma individualizada, personalizada, customizada, permite imergir nas suas camadas mais profundas, adentrando a lide sociológica, e não meramente jurídica. Esse movimento de introspecção no conflito, de pensá-lo a partir de suas próprias características, é o primeiro passo para compreendê-lo em todas as suas variáveis.

É sob essa lente de customização que se propõe a análise do Projeto de Lei n. 791/2020 e da criação do Comitê Nacional de Órgãos de Justiça, e Controle com foco na prevenção e tratamento de litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19.

Os obstáculos encontrados na efetivação do direito à saúde não são novos no cenário brasileiro, sobretudo se considerarmos que, no período de 2008 a 2017, o Poder Judiciário vivenciou um aumento de, aproximadamente, 130% no número de demandas de primeira instância relativas ao direito à saúde⁴⁹.

Por essa razão é importante que o primeiro olhar da análise do Comitê seja sobre a sua composição e a necessidade do diálogo institucional como forma de garantir a geração de medidas de resolução e prevenção efetivas. Assim, nos termos do artigo 7º, do Projeto de Lei n. 791/2020, compõem o Comitê: o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, a Procuradoria-Geral da República, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, a Advocacia-Geral da União, a Controladoria-Geral da União e a Defensoria Pública da União.

A composição híbrida do Comitê foi ressaltada no discurso de coletiva com os chefes dos poderes, datado de 18 de março de 2019, pelo ministro Dias Toffoli⁵⁰, que pontuou como missão: “promover a interlocução institucional entre os órgãos de justiça e controle, no âmbito federal, para prevenir ou solucionar litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus”.

Considerando que as soluções geradas pelo Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle inevitavelmente terão reflexos no âmbito de todas as esferas de poder, a promoção dessa interlocução institucional é requisito essencial para alcance de soluções eficazes, em especial na área da saúde, posto que não basta o Poder Judiciário conceder liminares e sentenças condenatórias se faltam meios para que o Poder Executivo efetive as medidas, e vice-versa.

No que pese o Comitê, aparentemente, ter contemplado o requisito de interlocução entre instituições, cumpre ressaltar a existência de manifestações contrárias, tais como a do Ministério Público Federal, da Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU), da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON), da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) e da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que defendem a inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 791/2020.

Dentre as razões apresentadas em nota pública publicada em 23 de março de 2020 pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)⁵¹, destacam-se a violação dos princípios do promotor natural e do juiz natural, bem como a inobservância da separação entre controle externo e gestão de contratos a cargo do Poder Executivo, o que atentaria contra a harmonia e independência entre os poderes. De igual maneira, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão entende que o Projeto de Lei “institui uma série

⁴⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/95da70941b7cd226f9835d56017d08f4.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

⁵⁰ COLETIVA com os Chefes dos Poderes: Brasília, 18 de março de 2019. [Dias Toffoli, discurso]. *Migalhas*, mar. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/AAEE5397D9BA48_discursotoffoli.pdf. Acesso em: 31 mar. 2022.

⁵¹ BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/impressao/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022.

de medidas que afetam as competências do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos Nacionais do Judiciário e do Ministério Público”.⁵²

Sendo a constitucionalidade um requisito de primeira importância para validação de qualquer design de sistemas de diálogos e disputas que se pretenda estabelecer, deter-se-á atenção para alguns importantes argumentos que apontam para inconstitucionalidade do projeto.

O Ministério Público Federal pontua que a inconstitucionalidade do PL decorre da violação da:

(i) **separação de poderes**, na medida em que representantes de todos eles estão juntos, confusamente, para tarefas comuns, com prejuízo das competências específicas de cada qual; (ii) *inafastabilidade de jurisdição*, uma vez que torna a composição extrajudicial quase que imperativa; (iii) **juiz natural e devido processo legal**, pois atribui a um órgão administrativo, de composição mista, a função de resolver um conflito de interesses sem observância do processo e procedimento próprios; (iv) **independência e autonomia funcional dos membros do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública**, que estarão completamente imobilizados pelo novo órgão e pela configuração imprimida ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, que passam a controlar a atividade-fim; (v) **conformação constitucional do CNJ e do CNMP**; (vi) **proibição de existência de juízo ou tribunal de exceção** [grifo nosso]⁵³.

O argumento refere-se, sobretudo, ao fato de o Comitê limitar a atuação do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União enquanto não esgotadas as tentativas conciliatórias perante as comissões de autocomposição, instituindo quase que um novo requisito de admissibilidade de ações judiciais, não previsto na legislação processual pátria.

Noutro ponto, o Projeto apresenta outro ponto polêmico, no que concerne à supressão de competência dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Regionais Federais, institucionalizando um “conhecimento *per saltum* dos pedidos de suspensão de decisão judicial que, supostamente, possa acarretar grave dano à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”, nos termos da redação proposta para o artigo 7º-H da Lei n.º 13.979/2020⁵⁴:

Art. 7º-H Para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, a pessoa jurídica de direito público interessada ou o Ministério Público poderão **requerer diretamente ao Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior ao qual couber o conhecimento dos respectivos recursos excepcionais**, a suspensão da execução de decisão judicial referente a litígios individuais ou coletivos que questionem medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid-19)⁵⁵ [grifo nosso].

Propõe também a instituição de um novo procedimento de compras de bens e serviços à Administração Pública, em que o Advogado-Geral da União poderá submeter processos de contratação relacionados ao combate da Covid-10 à chancela do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União; e de Ministro de Tribunal de Contas da União designado pelo seu Presidente (Art. 7º-I, Projeto de Lei n. 791/2020).

Após as devidas chancelas, o processo de contratação será submetido à homologação do Presidente do Supremo Tribunal Federal, ouvido previamente o Procurador-Geral da República. Não havendo homologação, a contratação é imediatamente suspensa. (Art. 7º-I, §1º e §2º, Projeto de Lei n. 791/2020).

⁵² MACEDO, Fausto. ‘Devastação constitucional’: diz Procuradoria sobre projeto de Bolsonaro para evitar judicialização do coronavírus. *Estadão, Blog do Fausto Macedo*, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/devastacao-constitucional-diz-procuradoria-sobre-projeto-de-bolsonaro-para-evitar-judicializacao-do-coronavirus/>. Acesso em: 31 mar. 2022.

⁵³ BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022. p. 8.

⁵⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022. p. 4.

⁵⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022. p. 4.

Por fim, o projeto prevê uma prévia impunidade aos agentes públicos que participaram da contratação, quando aduz no §3º, do Projeto de Lei n. 791/2020 que “os agentes públicos que participarem da contratação somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente nos casos de dolo ou fraude intencional, consciente e evidente”.

Diante das já conhecidas notícias de fraude envolvendo compras superfaturadas de itens de saúde, como máscaras⁵⁶, testes de covid-19⁵⁷, e outros, preocupa a autorização de um processo de compra que não possui mecanismos de fiscalização ordinária, próprios dos processos licitatórios e contratos da Administração Pública (*vide* Lei 8.666/93, alterada pela Lei 14.133/2021).

Por fim, no que concerne à constitucionalidade do Projeto de Lei, o artigo 7º-J atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público o poder de estabelecer diretrizes para a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19), as quais terão caráter nacional e vinculante para todos os seus membros ou órgãos, o que afronta novamente a tripartição dos poderes, e suas correspondentes competências.

Frente aos fortes indícios de inconstitucionalidade do Projeto de Lei, aproveitar-se-á a oportunidade apenas para ressaltar o que de procedimental poderia ser utilizado como terreno fértil para desenvolvimento de um novo olhar no que tange ao modo de resolução de conflitos pela Administração Pública.

Assim, avança-se para a análise das competências atribuídas ao Comitê, dentre as quais, enfatizam-se: a promoção da interlocução institucional entre os órgãos de justiça e controle, no âmbito federal, para prevenir ou terminar os litígios, inclusive os judiciais, relativos ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19); a deliberação sobre os pedidos de autocomposição de conflitos que envolvam os órgãos federais de justiça e controle, previamente à adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais por parte desses órgãos; e a instituição de comissões com vistas à autocomposição dos litígios (artigo 7º-A, Projeto de Lei n. 791/2020).

As comissões de autocomposição serão compostas por representantes dos órgãos envolvidos no litígio, mediante designação pelos membros do Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle, com poderes plenos para firmar acordos, podendo ser convidados agentes de outros órgãos ou entidades e especialistas na matéria questionada para auxiliar as tomadas de decisões das comissões (§3º, §4º, artigo 7º-A, Projeto de Lei n. 791/2020).

Novamente, nota-se a preocupação com a interlocução entre os mais diversos órgãos, facultando-se, inclusive, que sejam convidados especialistas na matéria cerne da demanda, no âmbito das comissões de autocomposição. A interdisciplinaridade apresenta-se como trunfo da gestão de conflitos colaborativa.

A preferência pela adoção de métodos autocompositivos fica evidenciada pelo §1º, artigo 7º, do Projeto de Lei n. 791/2020, ao determinar que o processamento de medidas judiciais ou extrajudiciais por parte dos órgãos federais de justiça e controle terá como requisito a prévia tentativa de autocomposição.

O cuidado que deve ser tido quanto ao estímulo à autocomposição é que não se destine a ela o lugar de obrigatoriedade, ou mesmo de inafastabilidade do Poder Judiciário e de outras vias de acesso à justiça, tal qual faz o Projeto de Lei. A voluntariedade e autonomia privada é requisito fundante dos métodos autocompositivos, devendo ser observada em todas as suas etapas.

As comissões de autocomposição apresentam-se, portanto, como terreno fértil para a adoção de design de sistemas de diálogos e de disputas. Baseando-se no diálogo institucional e na atenção à interdisciplina-

⁵⁶ PF mira superfaturamento na compra de 320 mil máscaras cirúrgicas. *Exame*, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/pf-mira-superfaturamento-na-compra-de-320-mil-mascaras-cirurgicas/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

⁵⁷ ABDALA, Vitor. Polícia Federal combate fraudes na compra de testes de Covid-19 no Rio. *Agência Brasil*, 14 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-12/policia-federal-combate-fraudes-na-compra-de-testes-de-covid-19-no-rio>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ridade, com abertura de espaços a terceiros em suas especialidades, possibilitam um olhar mais específico sobre a conflitiva.

No entanto, para que de fato se faça uso do Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas, precisam ser desenvolvidos os estágios já apontados anteriormente por Rogers *et al.*⁵⁸, quais sejam: “ter a iniciativa para o design, avaliar ou diagnosticar a situação atual, criar sistemas e processos, e implementar o projeto, incluindo avaliação e modificação do processo ou sistema”.

Nesse sentido, à Administração Pública e, de forma mais especial, ao Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle, compete o desenho de modelos próprios para cada demanda que lhes for direcionada. Isso porque, se forem tomados por base os dados do Conselho Nacional de Justiça⁵⁹, se verá que, dentre os assuntos mais demandados em primeira instância quanto à saúde, há demandas relativas desde a plano de saúde e seguros até tratamento médico-hospitalar, e fornecimento de medicamentos, subdividindo-se, ainda, em saúde pública e saúde privada.

Projetando-se essas demandas em um contexto de crise sanitária, é possível enumerar uma série de conflitivas prováveis de ocorrerem, tais como: solicitação de leitos para internação, fornecimento de medicamentos, demandas referentes a plano de saúde, acesso à testagem da COVID-19, violações ao direito à informação, erro médico, insuficiência de materiais nos hospitais e demais unidades básicas de saúde. Isso sem mencionar demandas derivadas, como as indenizatórias, as vinculadas ao direito a um funeral digno, à liberação de corpos no Instituto Médico Legal (IML), dentre outras.

O Comitê, portanto, não pode tão somente propor modelos preestabelecidos de resolução. Para obtenção de resultados eficazes, é de extrema relevância que se estabeleça uma dinâmica de comunicação entre as partes envolvidas e que, em seguida, ocorram as fases de avaliação e diagnóstico do conflito, para, assim, propor-se um modelo de resolução. Este deverá ser constantemente avaliado e adaptado no decorrer de sua implementação, possibilitando o alcance dos interesses dos envolvidos. Além disso, um DSDD eficaz deve, também, considerar os espaços de competência de cada ente e observar a melhor técnica legislativa e constitucional a fim de favorecer um diálogo eficaz, produtivo, construtivo e legal entre os órgãos.

6 Considerações finais

No decorrer do presente artigo, buscou-se verificar como o Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas (DSDD) pode servir de ferramenta para tornar mais efetivo o gerenciamento dos conflitos pela Administração Pública, sobretudo quanto ao gerenciamento das demandas decorrentes da COVID-19. Para tanto, primeiramente, abordaram-se os efeitos e potencialidades dos momentos de crise, destacando-se que os conflitos devem também ser vistos como oportunidades para ressignificação de contextos e aprimoramento das relações.

Em seguida, apresentou-se a metodologia do Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas enquanto conjunto de técnicas e processos pensados de forma personalizada para atender aos interesses dos envolvidos na conflitiva. Passou-se, então, a discorrer sobre a possibilidade de adoção desses modelos no âmbito da Administração Pública, onde se conclui pela viabilidade, tendo em vista todo o arcabouço legislativo que subsidia os métodos autocompositivos e heterocompositivos de resolução de conflitos, o que representa o

⁵⁸ ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013. p. 16. Tradução nossa: “1. taking design initiative, 2. assessing or diagnosing the current situation, 3. creating systems and process, and 4. implementing the design, including evaluation and process or system modification.”

⁵⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/95da70941b7cd226f9835d56017d08f4.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

atendimento ao princípio da legalidade e, especialmente, ao “interesse social” e à prática da boa administração pública.

Por fim, analisou-se o Projeto de Lei n. 791/2020 como um exemplo de oportunidade para a Administração Pública aderir ao Design de Sistema de Diálogos e de Disputas em tempos de Covid-19. Entende-se que a criação de um Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle com foco na prevenção e tratamento de litígios relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19 pode representar uma oportunidade para que se passe a personalizar a resolução dos conflitos no âmbito da Administração Pública, pensando em modelos de gestão que melhor atendam às características de cada conflitiva.

Nesse ponto, cumpre, ainda, reforçar, conforme feito anteriormente, que a implementação do Projeto de Lei n. 791/2020, inevitavelmente, passa pela análise de sua constitucionalidade, o que não foi alvo do presente artigo, mas que, sem dúvidas, carece de uma análise atenta e minuciosa.

Feita essa recapitulação da linha de construção do artigo, passa-se às efetivas considerações finais. Destaca-se que o Design de Sistemas de Diálogos e de Disputas, enquanto conjunto de procedimentos voltados à gestão de conflitos, tem a potencialidade de atender aos reclamantes constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência próprios da Administração Pública.

Em um primeiro nível, porque o olhar será voltado para o modo como a comunicação está estruturada dentro da própria Administração Pública, bem como entre esta e seus administrados. Isso possibilita melhor compreensão das demandas e fluxos internos, conseqüentemente, aumentando a celeridade da resolução e diminuindo os custos para sua efetivação.

Além disso, a estruturação de modelos personalizados de resolução possibilita um melhor aproveitamento dos recursos públicos. Mais ainda, pode satisfazer melhor aos interesses e necessidades das partes, promovendo efetiva pacificação social.

Por fim, acredita-se que a adoção desse novo olhar sobre o papel da Administração Pública enquanto gestor de conflitos e, mais especificamente, a adoção de modelos personalizados para tratamento de litígios não devam ocorrer somente em cenários de crise, mas estender-se como condição *sine qua non* à atuação da Administração Pública, inclusive fortalecendo a prevenção de litígios.

Referências

ABDALA, Vitor. Polícia Federal combate fraudes na compra de testes de Covid-19 no Rio. *Agência Brasil*, 14 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-12/policia-federal-combate-fraudes-na-compra-de-testes-de-covid-19-no-rio>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BASTOS, Ísis Boll de Araujo. Conflito: teoria geral e os meios adequados de intervenção e transformação. *Revista da Federação Nacional de Mediação de Conflitos*, Lisboa, ed. 1, p. 35-46, jun. 2018. Disponível em: https://issuu.com/fmc2018/docs/1.__edi__o_revista_fmc_final. Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 791, de março de 2020*. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decor-

rente da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/PL/2020/msg95-mar%C3%A7o2020.htm. Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020*. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica nº 5/2020 - PFDC, 21 de março de 2020*. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/23922-nota-publica-sobre-o-projeto-de-lei-791-2020>. Acesso em: 31 mar. 2022.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

CASTRO, Máira Lopes de. Porque falar de mediação de conflitos em tempos de Covid-19? *IDBFAM*, 17 abr. 2020. Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/artigos/1419/Porque+falar+de+media%C3%A7%C3%A3o+de+conflitos+em+tempos+de+Covid-19%3F>. Acesso em: 31 mar. 2022.

COLETIVA com os Chefes dos Poderes: Brasília, 18 de março de 2019. [Dias Toffoli, discurso]. *Migalhas*, mar. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/AAEE5397D9BA48_discursotoffoli.pdf. Acesso em: 31 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução*. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/95da70941b7cd226f9835d56017d08f4.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T.; MARCUS, Eric C. (ed.). *The handbook of conflict resolution: theory and practice*. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.

FALECK, Diego. Desenho de Sistemas de Disputas e o Rompimento das Barragens de Fundão e Santa-rém: Programa de Indenização Mediada (PIM). *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, ano 1, n. 2, p. 13-15, nov. 2017. Disponível em: http://escolasuperior.mg.def.br/wp-content/uploads/2017/02/dpmg_revista-n-2-site_esdep.pdf. Acesso em: 31 mar. 2022.

FALECK, Diego. Introdução ao Design de Sistemas de Disputas: Câmara de Indenização 3054. *Revista Brasileira de Arbitragem*, v. 6, n. 23, p. 7-32, jul./set. 2009.

FALECK, Diego. *Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FALECK, Diego. Um passo adiante para resolver problemas complexos: desenho de sistemas de disputas. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio G. Lopes; SILVA, Paul Eduardo Alves da. *Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FIORELLI, José Osmir; FIORELLI, Maria Rosa; MALHADAS JUNIOR, Marcos Julio Olivé. *Psicologia aplicada ao direito*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2015.

FIORELLI, José Osmir; MALHADAS JÚNIOR, Marcos Julio Olivé; MORAES, Daniel Lopes de. *Psicologia na mediação: inovando a gestão de conflitos interpessoais e organizacionais*. São Paulo: LTr, 2004.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. 3. ed. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

GABBAY, Daniela; FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. *Meios alternativos de solução de conflitos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*, ano 2016, n. 71, 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 31 mar. 2022.

HARARI, Yuval Noah. *Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MACEDO, Fausto. 'Devastação constitucional': diz Procuradoria sobre projeto de Bolsonaro para evitar judicialização do coronavírus. *Estadão, Blog do Fausto Macedo*, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/devastacao-constitucional-diz-procuradoria-sobre-projeto-de-bolsonaro-para-evitar-judicializacao-do-coronavirus/>. Acesso em: 31 mar. 2022.

MALDONADO, Maria Tereza. *O bom conflito*. São Paulo: Integrare Editora, 2008.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Prevenindo conflitos sociais violentos em tempos de pandemia: garantia da renda, manutenção da saúde mental e comunicação efetiva. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 22, abr. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10091/1/BAPI_N22_COVID%2019_Artigo%203.pdf. Acesso em: 6 jun. 2022.

MUSZKAT, Malvina Ester. *Guia prático de mediação de conflitos em famílias e organizações*. 3. ed. São Paulo: Summus, 2008.

PF mira superfaturamento na compra de 320 mil máscaras cirúrgicas. *Exame*, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/pf-mira-superfaturamento-na-compra-de-320-mil-mascaras-cirurgicas/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

REYES JUNIOR, Edgar; DIAS, Fagner de Oliveira; COSTA, Caroline Cordova Bicudo da; SAAB, Flavio; TORLIG, Eloisa Gonçalves da Silva. Conflito entre economia e saúde? O caso da COVID-19 no Brasil. *RG0: Revista Gestão Organizacional*, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 378-389, jan./abr. 2021. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/5486>. Acesso em: 06 jun. 2022.

ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E. A.; MCEWEN, Craig A. *Designing systems and processes for managing disputes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2013.

ROSENBERG, Marshall. *A linguagem da paz em um mundo de conflitos*. São Paulo: Palas Athena, 2019.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020. Institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta. *Diário Oficial Cidade de São Paulo*, ano 65, n. 53, p. 1, 19 mar. 2020.

SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao direito. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 24, dez./fev. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=485>. Acesso em: 31 mar. 2022.

SOUSA, Mônica Teresa Costa; CASTRO, Máira Lopes de. Desenhando modelos de sistemas de disputas para a administração pública: proposições acerca da política pública de fornecimento de medicamentos pelo viés do diálogo institucional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 3, p. 102-123, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5639>. Acesso em: 31 mar. 2022.

SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos envolvendo entes públicos. In: SOUZA, Luciane Moessa de. *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 300-316.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

SPENGLER, Fabiana Marion. O conflito, o monopólio estatal de seu tratamento e as novas possibilidades: a importância dos remédios ou remédios sem importância? In: SPENGLER, Fabiana Marion; LUCAS, Douglas Cesar (org.). *Conflito, jurisdição e direito humanos: (des)apontamentos sobre um novo cenário social*. Ijuí: Unijuí, 2008.

URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. *Resolução de conflitos: concepção de sistemas para reduzir os custos dos conflitos*. Lisboa: Actual Editora, 2009.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O planejamento na nova lei de licitações e a aplicabilidade de seus instrumentos em pequenos municípios

Planning in the new bidding law and the applicability of its instruments in small municipalities

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Marcos André Alamy

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

O planejamento na nova lei de licitações e a aplicabilidade de seus instrumentos em pequenos municípios*

Planning in the new bidding law and the applicability of its instruments in small municipalities

Paulo Afonso Cavichioli Carmona**

Marcos André Alamy***

Resumo

A Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, destacou, de maneira implacável, o instrumento do planejamento ao regime de compras e contratações do Poder Público. Para delimitar o tema, analisou-se a situação específica de municípios de pequeno porte, sendo o objetivo do artigo verificar a aplicabilidade dos mecanismos de planejamento previstos na nova Lei de Licitações. A maneira pela qual os municípios de pequeno porte se comportarão diante da nova regra legal consiste na hipótese do trabalho. O artigo, dividido em três partes, apresenta, primeiramente, a contextualização do planejamento das ações administrativas na esfera pública. Em seguida, foram apresentadas as inovações trazidas pela nova Lei no âmbito do planejamento de compras e contratações. E, na terceira e última parte, foram trazidos os entraves à adoção dos mecanismos de planejamento pelos pequenos municípios. Concluiu-se que as formalidades impostas pela nova Lei desconsideram as múltiplas realidades dos municípios brasileiros. Para se alcançar o proposto, utilizou-se da pesquisa exploratória de dados, legislação aplicável e da bibliografia sobre o tema, complementada com a doutrina administrativa, tributária e financeira do Direito que se entendeu conveniente para sustentar a hipótese apresentada. Foi dada prioridade à técnica da análise de conteúdo para interligar os três tópicos trabalhados. A relevância do estudo se relaciona, justamente, à baixa produção científica, voltada à aplicabilidade da nova Lei a municípios de pequeno porte.

Palavras-chave: planejamento; licitações; compras e contratações; administração pública; pequenos municípios.

Abstract

Law No. 14,133 of April 1, 2021, which provides for bidding and administrative contracts, relentlessly highlighted the planning instrument to the government procurement and contracting regime. To delimit the theme, the specific situation of small municipalities was analyzed, with the aim of the

* Recebido em 29/09/2021

Aprovado em 06/10/2022

** Pós-doutor pela Universidade del Salento - Lecce - Itália; mestre e doutor em Direito Urbanístico pela PUCSP; Professor Titular do mestrado e doutorado em Direito e Políticas Públicas e do mestrado de Arquitetura e Urbanismo do UniCEUB; Juiz de Direito - TJDFI.
E-mail: paulo.carmona@ceub.edu.br

*** Mestre em Direito Público pela Universidade Estadual de Minas Gerais, UEMG – MG; Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB; Advogado e Consultor Jurídico.
E-mail: malamy@terra.com.br.

article to verify the applicability of the planning mechanisms provided for in the new bidding law. The way in which small municipalities will behave in the face of the new legal rule consists of the work hypothesis. The article, divided into three parts, presents, first, the contextualization of the planning of administrative actions in the public sphere. Then, the innovations brought by the new Law in the scope of purchasing and contracting planning were presented. And, in the third and last part, barriers to the adoption of planning mechanisms by small municipalities were brought up. It was concluded that the formalities imposed by the new Law disregard the multiple realities of Brazilian municipalities. In order to achieve the proposed, exploratory data research, applicable legislation and bibliography on the subject were used, complemented with the administrative, tax and financial doctrine of Law that was deemed convenient to support the hypothesis presented. Priority was given to the technique of content analysis to link the three topics worked. The relevance of the study is precisely related to the small scientific production aimed at the applicability of the new Law to small municipalities.

Keywords: planning; biddings; purchases and contracts; public administration; small municipalities

1 Introdução

A nova lei de licitações — Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos — destacou, de maneira implacável, o instrumento do planejamento ao regime de compras e contratações do Poder Público. O relevo dado ao instrumento do Planejamento pode ser constatado ao ponto de a Lei elevá-lo, expressamente, à categoria de princípio informador do processo licitatório¹.

O presente artigo visa, justamente, destacar a importância do Planejamento das compras e contratações, abordando, ainda, questões atinentes à aplicabilidade da nova lei em pequenos municípios.

As diferentes realidades dos municípios brasileiros e suas possibilidades e limitações na gestão da coisa pública justificam a pesquisa. A lei nacional, ainda que disponha sobre normas gerais, deve ser elaborada em consonância com as diversas realidades e criar mecanismos distintos que as abarquem e promovam a eficácia almejada.

A sociedade moderna é extremamente dependente de ações governamentais, seja no âmbito regulatório, seja para prestação efetiva de políticas públicas diretamente voltadas à população.

Assim, é incumbida aos entes federados (Estado) a tarefa de propiciar à sociedade o atendimento de suas necessidades. No caso, deve se entender por necessidade pública tudo aquilo que, inserto em normas jurídicas, cabe ao Estado prestar, por decisão política.

Por sua vez, a Constituição Federal assegura, como princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana. Não se trata de mera norma programática, mas sim de obrigação do Estado de assegurar às pessoas condições dignas de vida, sendo-lhes garantido o mínimo existencial.

O Estado deve ser visto como grande prestador de políticas públicas, atuando como pessoa jurídica de direito público para cumprir suas — praticamente infundáveis — obrigações que garantam prestações de direitos aos cidadãos.

A problemática reside em torno da possibilidade de a Administração Pública alcançar os objetivos constitucionalmente previstos² a partir do necessário planejamento de compras e contratações. Como é possível

¹ Conforme art. 5º da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.

² Nos termos do art. 3º da Constituição Federal, constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

promover, de forma eficiente, políticas públicas ótimas, com observância dos princípios constitucionais da Administração pública, com adoção de padrões de sustentabilidade, não desprezando critérios de economicidade? Estão os municípios de pequeno porte³, principalmente aqueles com economia frágil, preparados para as novas formalidades instituídas pela nova Lei de Licitações?

Independentemente de períodos de bonança ou de receita reduzida, para cumprir com suas obrigações com eficiência, é exigido do Estado primoroso planejamento de sua atividade financeira. Somente com gestão eficiente e responsável, é possível conseguir o equilíbrio entre os recursos captados pelo Estado e o atendimento das necessidades públicas. Logo, a boa gestão da atividade financeira do Estado é fundamental.

A atividade financeira se desenvolve em três campos: 1) receita – obtenção de recursos; 2) gestão – administração e conservação do patrimônio público; e, 3) despesa – emprego de recursos para realização dos fins visados pelo Estado.

Regras insculpidas na legislação infraconstitucional traçam diretrizes do planejamento da atividade financeira do Estado, atuando como verdadeiro manual de procedimentos para a correta gestão da coisa pública. O fiel cumprimento dos caminhos e objetivos traçados na legislação atinente ao Direito Financeiro, especialmente na Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, é passo seguro para eficiência na gestão da atividade financeira dos entes federados.

Especificamente no campo da despesa pública, o planejamento de compras e contratações se torna imprescindível para execução de políticas públicas dotadas de efetividade. O planejamento bem delineado propicia otimização de gastos, aquisições com qualidade, redução de riscos, enfim: eficiência.

A partir de uma contratação planejada, o gestor terá de lidar menos com surpresas na execução da despesa. Quanto mais amplo o planejamento, maior previsibilidade da situação, possibilitando que soluções sejam implantadas antes mesmo de ocorrer o problema⁵.

O aumento das tarefas do Estado Social o torna quantitativamente débil, e isto se torna um problema porque, uma vez assumida a obrigação na prestação de direito, a força política para rejeitá-las é praticamente nula. Logo, a eficiência na execução das políticas públicas se faz imperativa.⁶

Santos⁷ menciona que o planejamento deficiente pode ter sérias consequências na qualidade das aquisições. Constata que a causa do planejamento deficiente pode ser a urgência da contratação; a falta de estudos preliminares e a ausência de coordenação entre as áreas e que as consequências danosas podem ser o não atendimento das necessidades da Administração; a posterior correção com aditivos contratuais que podem incrementar custos; desperdício; má qualidade; preço incompatível ou mesmo inadequação da solução.

A organização administrativa deficiente e a ausência de cultura de planejamento enraizada em pequenos municípios podem se apresentar como entraves à efetivação de políticas públicas com uso racional dos recursos.

Como delimitação do tema, neste trabalho, analisaram-se os instrumentos de planejamento inseridos na nova Lei de Licitações e a aplicabilidade de tais instrumentos em municípios de pequeno porte. Para se alcançar o proposto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e teórica, priorizando a análise de conteúdo.

³ Para efeito do presente estudo consideram-se municípios de pequeno porte aqueles com população até 10.000 habitantes.

⁴ Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

⁵ LEONEZ, Angelina. *A lei n. 14.133/21 e a implementação do planejamento das contratações anual*. 2021. Disponível em: <http://www.licitacaocontrato.com.br/>. Acesso em: 20 maio 2022.

⁶ BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madri: Editorial Trotta S.A., 2000. p. 130.

⁷ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 164.

Ainda, utilizaram-se dados relativos à estrutura organizacional de municípios e dados relativos ao quadro de pessoal de municípios com menos de 10.000 habitantes na região do Triângulo Mineiro, mais especificamente daqueles filiados à Associação dos Municípios do Vale do Paranaíba – AMVAP.⁸

2 Planejamento e administração pública: expectativa e realidade

Na esfera privada, o planejamento foi tratado por Frederick Winslow Taylor⁹ como princípio da administração científica, no início do século passado. De maneira resumida, propunha-se substituir a improvisação e o empirismo por métodos planejados e testados. A proposta, aplicável à produção industrial, implicava, em uma abordagem rasa, no aproveitamento das experiências individuais de cada operário para traçar um novo método de produção integrando todas as etapas.

Na Administração Pública, por sua vez, pelo menos desde 1967¹⁰, o planejamento também é tratado como um dos princípios fundamentais das atividades da administração federal. Curiosamente, o Brasil vivia sob regime autoritário e com administração centralizada, mas que reforçou a valorização do planejamento como instrumento do desenvolvimento e de resolução de problemas públicos.

Sem desprezar projetos desenvolvidos da década seguinte à vigência do Decreto-Lei 200/1967, a exemplo do Proálcool e do Polocentro¹¹, o período de hiperinflação, vivenciado entre os anos 80 e início dos anos 90, representou um desafio ao planejamento das ações da Administração Pública no Brasil.

Consideraram-se os orçamentos, sobretudo os dos municípios, verdadeiras peças de ficção, servindo, apenas, para nortear ações pouco planejadas e, por conseguinte, executadas de forma desestruturada. A paralisação de obras e a falta de continuidade de projetos e atividades, a tônica da época, foram a consequência.

Auditoria operacional com o objetivo de elaborar um diagnóstico sobre as obras paralisadas¹² no país, financiadas com recursos da União, aponta questões técnicas como as principais causas de paralisação de obras. A deficiência na fase de planejamento, com problema crônico de deficiência de projetos, redundava em enorme prejuízo para a Administração Pública.

Ainda na primeira metade dos anos 90, a promulgação de uma série de leis com caráter moralizador e disciplinador das atividades da administração pública — destaque para a Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e para a Lei n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública) — e, principalmente com a estabilidade econômica promovida pelo Plano Real, novos horizontes começaram a surgir.

Nesse cenário de menos incertezas orçamentárias e ante a necessidade de se evitar retrocessos, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe, como um dos pilares da gestão fiscal responsável, o Planejamento. A Lei deu nova roupagem e importância à legislação que visa ao estabelecimento das diretrizes orçamentárias e criou instrumentos que possibilitam o melhor controle da gestão, prestigiando o planejamento das atividades.

⁸ Conforme IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros*: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. E na AMVAPMG, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.amvapmg.org.br/1/municipios/>

⁹ TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990. p. 33. O autor desenvolveu o modelo de Administração Científica, conhecido como Taylorismo, sistema de organização do trabalho com o qual se pretende alcançar o máximo de produção e rendimento com o mínimo de tempo e de esforço. Apesar de bastante criticado atualmente, em função de psicologia ultrapassada, não é possível desprezar sua contribuição para a ciência da Administração.

¹⁰ Art. 6º, inciso I, do *Decreto-Lei n. 200*, de 25 de fevereiro de 1967.

¹¹ O objetivo principal do Polocentro foi o desenvolvimento regional, com a ocupação do cerrado. Apesar do atingimento de seu objetivo, o programa é alvo de críticas, fundadas, relativamente à ausência de preocupação com a questão ambiental.

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1079*. Plenário, Relatório de Auditoria (RA). Relator: Vital do Rêgo. Brasília, 15 maio 2019.

Com o período de estabilidade econômica, direitos sociais garantidos na Constituição Federal passaram a ser cobrados — exigidos — pela população, implicando, com isso, a necessidade de a Administração Pública melhor planejar suas políticas públicas.

Na esfera da administração pública federal e até mesmo em alguns estados e municípios de grande e médio porte, foi possível perceber avanços na estrutura de planejamento e gestão das atividades administrativas.

Entretanto, na maioria dos municípios pequenos e com baixa renda *per capita*, que já tinham recebido diversas novas obrigações atribuídas pela nova formatação de competências administrativas delineada pela Constituição de 1988, a gestão planejada ainda está longe da realidade almejada.

Não cabe, no presente trabalho, discutir o pacto federativo ou mesmo a extinção de municípios, conforme proposta¹³ enviada pelo Governo Federal ao Congresso em 2019. Entretanto, faz-se necessário que, no delineamento das políticas públicas nacionais, os pequenos municípios passem a ser percebidos sob uma ótica própria.

Às vezes, textos legais, sobretudo aqueles que demandam especialização técnica para sua elaboração, criam mecanismos e traçam metas observando, apenas, a realidade da União ou de grandes municípios. Assim, os encargos transferidos aos pequenos municípios não são cumpridos e aos gestores e servidores públicos é aplicada a chancela da ineficiência e, às vezes, da improbidade e da ilegalidade.

A nova lei de licitações surgiu com a intenção clara de implantar, de maneira plena, a cultura do planejamento no regime de compras e contratações. Novos instrumentos de planejamento foram inseridos nos ritos e, com certeza, são dignos de elogios.

Por outro lado, a aplicabilidade e a real eficiência dos novos instrumentos podem não ser tão perceptíveis naqueles municípios que não possuem corpo técnico qualificado.

Há risco de que a real intenção — planejamento de compras e contratações — se perca e as novas regras impliquem, apenas, aumento de burocracia para dar aparência de cumprimento das disposições legais, sem, no entanto, ter qualquer ganho em eficiência.

É nesse quadro geral que a nova Lei institui mecanismos de planejamento de compras e contratações, obrigatórios a todos os municípios brasileiros, sem considerar as diferentes realidades do Brasil.

3 Planejamento e a nova lei de licitações

Apesar de passível de críticas quanto às minudências trazidas por uma lei que deveria tratar de normas gerais¹⁴, a nova Lei de Licitações propôs disciplinar, com bastante precisão, procedimentos específicos relativos ao planejamento de compras e contratações, o que é digno de elogios.

Cumprir lembrar que grande parte das alterações, sobretudo aquelas relacionadas ao planejamento, não são inovações jurídicas por completo. A nova lei trouxe à categoria de dispositivos legais ordinários, válidos para toda Federação, normas internas federais, estabelecidas, sem sua maioria, em instruções normativas ou extraídas de decisões emanadas do Tribunal de Contas da União. Portanto, parte do que propõe a Lei já era realidade na administração pública federal, conforme será adiante retratado.

¹³ Tramita no Congresso Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 188/2019, chamada de PEC do Pacto Federativo que contém dispositivo prevendo a extinção de municípios de até cinco mil habitantes que não atingirem, em 2023, o limite de 10% dos impostos municipais sobre sua receita total. O dispositivo tem poucas chances de prosperar.

¹⁴ DALLARI, Adilson de Abreu. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21. *Consultor Jurídico*, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 3 set. 2021. Segundo o autor, “o principal problema da nova lei é o vício de inconstitucionalidade, na medida em que não contém apenas normas gerais, descendo a incriveis detalhamentos e particularidades”.

Conforme já mencionado, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, logo em seu artigo 5º, aumenta o rol de princípios expressamente aplicáveis ao processo licitatório, incluindo, ao lado da igualdade, da probidade administrativa, do julgamento objetivo e de inúmeros outros, o planejamento.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).¹⁵

Não podia ser diferente, o planejamento correto, técnica e contextualmente adequado, é essencial, não somente para lisura do processo licitatório, mas para a boa contratação. No processo licitatório, o planejamento representa, a partir de diagnóstico prévio, a indicação, o objeto ideal para solução pretendida, com estimativa mais precisa possível de quantidade, de condições de recebimento e eventuais cuidados a serem adotados em todas as fases, inclusive após a contratação.

A fase de planejamento da licitação deve buscar minimizar riscos e propiciar condições para que o resultado atenda o interesse público. No caso de contratação de obras públicas, a importância do planejamento é, ainda, mais evidente, uma vez que falhas nessa fase preliminar pode criar problemas na execução contratual que podem repercutir por muitos anos¹⁶.

Uma vez elevado, expressamente, à categoria de Princípio do Processo Licitatório, o planejamento passou a contar, na nova Lei, com importantes mecanismos formais especialmente delineados para sua consecução.

Toda a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da nova Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias.

Nota-se que o inciso VII do caput do art. 12 da Lei 14.133/2021 traz a faculdade — “poderão... elaborar” — quanto à elaboração do plano de contratações anual. No entanto, é indubitável que é peça de suma importância não somente para o planejamento das contratações, mas para o bom desempenho orçamentário e financeiro do ente federativo. O planejamento das contratações, com certeza, ganhou destaque com novos mecanismos de aplicação.

A Lei 8.666/1993, ainda vigente, não havia conferido, mesmo após várias alterações, a devida importância ao planejamento. Em termos concretos de mecanismos, prévios à instauração do certame licitatório, a “antiga” Lei de Licitações destaca, apenas, a figura do projeto básico, destinado à caracterização de obras e serviços.

Na prática, sobretudo em se tratando de pequenos municípios, por muitos anos, somente elaboraram-se projetos básicos, ainda que de forma precária, para licitações destinadas à contratação de obras e serviços de engenharia. Aquisições de bens e contratação de serviços comuns eram tratados, na fase preliminar, apenas em requisições de compras ou de contratações, com pouca clareza nas especificações.

Assim, logicamente, nem sempre se realizava uma compra adequada. Se o pedido de compras não é bem formulado, a compra não é bem executada — sujeita-se a interpretações e, por conseguinte, a aceitação de produtos de má qualidade ou até mesmo inservíveis para os objetivos iniciais.

¹⁵ BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

¹⁶ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; MARQUES, Bruno Ribeiro; CAVALLARI, Odilon. Integrated contract in Law 14.133/2021: new law, same problems? a study of comparative law. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3, p. 20-46, dez. 2021.

Apenas com a regulamentação da modalidade de licitação denominada Pregão, conforme art. 8º, II, do Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000, é que surgiu a figura do “termo de referência”, como:

[...] documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.¹⁷

A partir da nova proposição do decreto regulamentador da legislação do pregão, o instrumento termo de referência passou a orientar as compras e contratações governamentais e teve especial atenção da doutrina e dos tribunais de contas. Aos poucos, os pedidos de compras “simplificados” passaram a ser substituídos pelos termos de referência que, em tese, continham informações detalhadas, não somente do objeto, mas da justificativa da compra, dos critérios definidores dos quantitativos, da forma de entrega, dos objetivos a serem alcançados com a compra e de outros aspectos necessários para aquisição adequada ao interesse público.

Tatiana Camarão¹⁸ alerta que:

[...] ainda que os normativos exijam o termo de referência apenas para instruir a modalidade Pregão, o que vem ocorrendo, inclusive por meio de recomendação de alguns tribunais de contas, é que esse documento instrua todas as modalidades licitatórias, até mesmo a contratação por dispensa ou inexigibilidade, quando por objeto se elenque bens e serviços comuns.

Dessa maneira, a utilização do termo de referência passou a fazer parte do cotidiano da Administração Pública em todas as suas esferas.

Obviamente, por questões já aventadas e que serão novamente entabuladas no próximo tópico, nem sempre a administração pública dos pequenos municípios consegue elaborar termos de referência apropriados. Às vezes são elaborados termos de referência com informações básicas, insuficientes, apenas para dar aparência de cumprimento da norma e, outras vezes, sequer são elaborados.

Mesmo com a sensível melhora na qualidade das contratações públicas com a utilização do termo de referência, a própria dinâmica de licitações, a partir de questionamentos de licitantes e de constatações feitas por auditorias dos tribunais de contas, levou à necessidade de se dar ainda maior importância à fase prévia à licitação — ao planejamento.

Por mais que o termo de referência contenha elementos necessários e suficientes — identificação correta da demanda, adequação da demanda ao mercado e às novas tecnologias, verificação de disponibilidade orçamentária e de adequação ao Planejamento do órgão — para orientar a formulação de um edital que conduza a uma boa contratação, pode não representar, de forma isolada, garantia de tal resultado.

Apenas e tão somente o termo de referência, corretamente elaborado, pode não ser suficiente para o atingimento pleno do interesse público almejado ou para solução ideal de determinada situação-problema.

Exemplificando: i) é identificado pelo diretor de determinado departamento que o sistema de distribuição de malotes entre as diversas seções, localizadas em pontos variados, não tem se dado de maneira eficiente; ii) os atrasos constantes têm gerado entraves ao bom funcionamento do departamento; iii) o serviço de distribuição de malotes é feito por um servidor do departamento, com utilização de veículo do próprio do órgão; iv) no departamento estão lotados outros servidores aptos a realizar o serviço; v) há previsão orçamentária para aquisição de bens e materiais permanentes; vi) a conclusão primeira do diretor é no sentido de se requisitar a compra de mais um veículo, mantendo o atual sistema de distribuição; vii) elabora-se o termo de referência e se adquire o veículo, realizando uma compra considerada adequada; viii) com o novo veículo,

¹⁷ BRASIL. *Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

¹⁸ CAMARÃO, Tatiana. O Termo de referência e sua importância para alcance de uma licitação perfeita. *Blog da professora Tatiana Camarão*, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://www.tatianacamarao.com.br/o-termo-de-referencia-e-sua-importancia-para-alcance-de-uma-licitacao-perfeita/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

verifica-se melhora insignificante na distribuição dos malotes; ix) o diretor, após nova e minuciosa análise da situação, identifica que os motivos dos atrasos não estavam relacionados ao transporte dos malotes, mas a questões operacionais em alguns setores com relação à preparação dos malotes.

No caso exemplificado, o termo de referência atendeu seu objetivo: a compra de um carro, conforme a necessidade identificada. No entanto, não atendeu o interesse público imediato, representado pela solução do problema identificado pelo requisitante. Realizou-se uma despesa totalmente desnecessária, com uma aquisição ineficaz.

Vale lembrar, ainda, que várias soluções poderiam ser utilizadas para solucionar o problema encontrado. Anteriormente à realização do termo de referência, faz-se necessário o estudo de forma alargada de toda situação, de todo contexto fático atual e das perspectivas de futuro. Desde análise da causa do problema até o estudo de outras soluções acaso cabíveis. A partir do levantamento de soluções viáveis, é possível identificar aquela que se apresente como ótima.

Ante a situação hipotética do exemplo, ainda que o problema fosse a entrega o transporte dos malotes, várias soluções poderiam ou deveriam ser avaliadas: i) terceirização dos serviços; ii) utilização de outros modais de transporte; iii) realocação dos setores para um mesmo local; iv) criação de canais digitais de trocas de documentos. Essas são apenas algumas das várias soluções que poderiam servir para solucionar o problema. Geralmente, adota-se aquela que já era usual, mais fácil, perpetuando-se a falha.

Conforme mencionado, os tribunais de contas, sobretudo o Tribunal de Contas da União, começaram a apontar a necessidade da realização de estudos técnicos preliminares¹⁹ para balizamento de termos de referência e projetos básicos. Cita-se o acórdão do Tribunal de Contas da União²⁰ que trata do assunto:

TCU – Acórdão n.º 265/2010 – Plenário

Enunciado

A Administração deve elaborar o projeto básico dos processos licitatórios relativos a TI com base em estudo técnico preliminar, o qual deve considerar, dentre outros pontos, o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida, conforme art. 6º, inciso IX, e art. 46 da Lei 8.666/1993.

No âmbito da União, a Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017, passou a prever, em seu artigo 24, a necessidade de formalização de estudos preliminares, como procedimento prévio à contratação de serviços sob regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal. O dispositivo legal apresenta, de forma detalhada, o conteúdo que deverá estar contigo nos Estudos Preliminares:

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

- I – necessidade da contratação;
- II – referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;
- III – requisitos da contratação;
- IV – estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;
- V – levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;

¹⁹ Apesar da Lei 8.666/1993 já prever a necessidade de estudos técnicos preliminares como instrumento prévio aos projetos básicos, não havia exigência de formalização de documento. Assim, sobretudo em municípios, com a falta de cultura do planejamento, tais estudos eram inexistentes, pelo menos em termos formais.

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 265*. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, 24 fev. 2010. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-02-24;265>. Acesso em: 2 set. 2021.

- VI – estimativas de preços ou preços referenciais;
- VII – descrição da solução como um todo;
- VIII – justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;
- IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
- X – providências para adequação do ambiente do órgão;
- XI – contratações correlatas e/ou interdependentes; e
- XII – declaração da viabilidade ou não da contratação.²¹

Em 2020, enquanto tramitava o projeto de lei originário da nova Lei de Licitações, sancionada em 2021, editou-se a Instrução Normativa n.º 40, dispondo “sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP — para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.”²²

Logo, parte significativa da Lei n.º 14.133/2021 já estava institucionalizada para a Administração Pública Federal.

Tal qual previsto nas instruções normativas, a nova Lei de Licitações detalhou, no parágrafo primeiro do artigo 18º, o conteúdo mínimo que deve constar no documento chamado de estudo técnico preliminar e que passa a ser peça obrigatória nos processos licitatórios iniciados sob regência do novo ordenamento.

O novo diploma legal não deixa dúvidas quanto à essencialidade do planejamento das contratações públicas, o que é inquestionável. Entretanto, a previsão legal de estrutura de planejamento prévio à licitação não assegura o cumprimento de sua finalidade.

A efetivação das políticas públicas não ocorre de forma linear. Peculiaridades regionais devem ser analisadas em todas as etapas de execução das políticas públicas, inclusive na fase de compras dos necessários insumos, por exemplo.

Suxberger²³, tratando da compreensão do Direito a partir das abordagens das políticas públicas, assim aborda a questão:

o funcionamento das soluções alitradas pelas políticas públicas não observa uma conformação de linearidade, como na dogmática jurídica, mas um juízo de sistematicidade. [...] diversamente do mecanismo lógico dedutivo do pensamento dogmático, nas políticas públicas observa-se indução e dedução, numa interação dinâmica e, não raro, conflitiva. A relação das respostas dadas pelas políticas públicas não (não deve ser!) de isolacionismo, com muitas vezes acontece com a dogmática jurídica. Ao contrário: trata-se de uma relação de interação com o contexto em que delineadas as alternativas e possibilidades de abordagem e enfrentamento dos problemas públicos. Por fim, se as normas jurídicas são eminentemente deônticas, nas políticas públicas a orientação é essencialmente orientada pelo pragmatismo.

Por sua vez, destaca Dezan²⁴:

²¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução normativa n. 5, de 26 de maio de 2017*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-actualizada>. Acesso em: 26 jan. 2023.

²² BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução normativa n. 40, de 22 de maio de 2020*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020>. Acesso em: 26 jan. 2023.

²³ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O direito nas políticas públicas: o déficit de efetividade dos direitos é um problema normativo ou institucional? *In: CALHAO, Antônio Ernani Pedroso; MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá (org). Direitos humanos e democracia: estudos em homenagem ao Professor Vital Moreira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 115.

²⁴ DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A administração pública concretista de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2019. p. 59.

o exame de valores axiomáticos e, assim, deônticos, ou seja, jurídico-axiomáticos, leva a algo mais: propicia encarar o Direito à luz dos fatos e não os fatos à luz do Direito; e quero com isso dizer que o mundo do “dever-ser” – por óbvio – deve respeitar as limitações impostas pelo mundo do “ser”.

A imensidão territorial do Brasil, aliada às especificidades do sistema federativo estabelecidas na Constituição Federal, torna difícil a tarefa de se elaborar boas leis nacionais. O Congresso Nacional, ao legislar sobre relevantes temas nacionais, às vezes, se vale de consultores técnicos, de juristas renomados, à procura de excelência.

Seria natural que as disciplinas legais, decorrentes de estudos técnicos, fossem precisas no atendimento dos objetivos a que se destinam. Muitas vezes, essa é a realidade. Textos legais bem elaborados, com raríssimas dubiedades.

Porém, não é rara a identificação de leis magníficas em termos de técnica legislativa, propositivas, que representam esperança e alento de melhoria para a sociedade, que, simplesmente, não se tornam plenamente efetivas.

4 Os pequenos municípios na nova lei de licitações

Em se tratando de leis nacionais, que trazem regras válidas para todos os entes da federação, o principal problema, talvez, seja desconsiderar as múltiplas realidades que sofrerão as imposições da norma.

No caso da nova Lei Nacional de Licitações, por exemplo, a realidade vivenciada pelo governo federal está sendo imposta a todos os entes da federação. Tem-se a impressão de que não foi feito abrangente estudo técnico preliminar indicando como os mecanismos burocráticos formais apresentados possam ser assimilados, a contento, por todas as administrações municipais.

Em 2019, segundo dados do IBGE, dentre os 5.570 municípios brasileiros, 5.246 tinham população de até 100.000 habitantes e 2.452 com até 10.000 habitantes. Em muitos desses municípios, a estrutura administrativa é extremamente reduzida. Em alguns não há sequer profissionais da área de contabilidade, do direito ou da engenharia integralmente dedicados à Administração. Em outros, há grande dificuldade de se encontrar fornecedores, aptos a contratar com a Administração Pública.

Levantamento feito juntamente aos portais de transparência dos municípios, com população inferior a 10.000 habitantes, que compõem a AMVAP – Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba²⁵, identifica que apenas dois municípios, dentre doze analisados, têm em seu quadro de servidores efetivos profissional da área de contabilidade de nível superior. Nenhum dos doze municípios tem engenheiros ou advogados em seus quadros efetivos. A maioria conta com prestadores de serviços para atendimento das diversas demandas.

Tal quadro não demonstra, apenas, a realidade regional, se repete em todo Brasil. Conforme Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE no ano de 2019, a partir da tabela 49²⁶ relativa à estrutura organizacional da área de controle interno, é possível identificar deficiência de profissionais de nível superior ocupados com tão importante serviço em municípios de pequeno porte.

²⁵ A Microrregião do Vale do Paranaíba está localizada na Macrorregião do Triângulo Mineiro, em Minas Gerais, que tem como município mais populoso Uberlândia.

²⁶ IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 26 jan. 2023.

Tabela 1 – Municípios, total e por algumas características do pessoal ocupado especificamente nas atividades de controle interno, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – 2019

Municípios (n.º de habitantes)	Quantidade	Formação do(a) responsável pela área de controle interno			
		Nível Superior (Administração, Ciências Contábeis, Economia, Direito, Engenharia)	Nível Superior (outras áreas)	Não possui nível superior	Não possui nível superior - %
Brasil	5570	3604	929	726	13,03%
Até 5 000	1253	682	246	245	19,55%
De 5 001 a 10 000	1199	694	233	185	15,43%
De 10 001 a 20 000	1345	865	214	181	13,46%
De 20 001 a 50 000	1100	787	168	99	9,00%
De 50 001 a 100 000	349	293	39	11	3,15%
De 100 001 a 500 000	276	237	27	5	1,81%
Mais de 500 000	48	46	2	0	0,00%

Quanto menor o município, em termos populacionais, menor a qualificação técnica dos servidores diretamente relacionados às atividades burocráticas.

Os municípios, por um lado, possuem status de entes federados e a responsabilidade de atuar de forma planejada na implementação de políticas públicas; por outro, são altamente heterogêneos e desiguais, com limitadas capacidades de execução das políticas públicas²⁷.

Os dados da pesquisa do IBGE, acima retratados, se referem a informações prestadas pelo poder executivo de cada município. É importante que se tenha em mente que, além das prefeituras, existem diversas pequenas unidades administrativas, em nível municipal, com quadro de pessoal ainda mais reduzido e menos qualificado. É o caso das câmaras municipais, de institutos de previdência, de fundações e de autarquias. Essas unidades administrativas serão obrigadas a realizar todas as compras e contratações de acordo com os ditames da nova Lei de Licitações.

O parágrafo 1º, do artigo 51, da Lei 8.666/1993, trazia a faculdade para as “pequenas unidades administrativas”, com relação a licitações na modalidade convite, que o processo fosse conduzido por servidor especialmente designado, em substituição à comissão de licitação. No dispositivo há o reconhecimento expresso de que tal faculdade se dá “em face da exiguidade de pessoal disponível”

A nova Lei não traz qualquer exceção com relação a “pequenas unidades administrativas”.

Outrossim, é forçoso reconhecer que a nova Lei não se apresentou totalmente indiferente aos pequenos municípios.

²⁷ LIMA, Luciana Leite *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, p. 323-335, 2020. p. 326.

O artigo 76 da nova Lei confere prazo de 6 (seis) anos para que os municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes se adequem a obrigações relativas à designação de agentes públicos para execução de tarefas relativas às licitações, previstas nos artigos 7º e 8º da Lei.

Com relação ao planejamento, apesar de não haver exceções ou tratamento diferenciado de acordo com população ou porte da unidade administrativa, a nova Lei indica um caminho: consórcios públicos.

Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.²⁸

A constituição e o fortalecimento de consórcios públicos pode ser o caminho, não só para a instituição de centrais de compras, mas também para solução de diversas questões diretamente ligadas ao planejamento das licitações públicas realizadas por pequenos municípios.

O suporte técnico, eventualmente necessário em licitações que envolvam bens ou serviços de contratação não rotineira, pode ser dado de forma conjunta aos municípios, por meio de consórcio ou associação de municípios. Assim, a contratação de empresa ou profissional especializado para assessoramento, tal qual previsto no artigo 8º, §4º, da nova Lei, pode se dar a custo acessível.

Em termos concretos, a Lei 14.133/2021, que deveria traçar normas gerais e se prestou a definir detalhadamente procedimentos, não respeitou as realidades regionais e a capacidade operacional de cada ente da federação.

Há grande probabilidade de que pequenos municípios se adequem, formalmente, à nova Lei. Mas, a adequação poderá ser, apenas, para dar a falsa impressão de atendimento da norma. Estudos técnicos preliminares e termos de referência poderão ser banalizados a partir de modelos-padrão ou copiados de outros órgãos, sem refletir, de fato, a realidade local e, portanto, não atendendo os objetivos da lei que poderiam ser alcançados com o bom planejamento.

5 Considerações finais

A efetivação de políticas públicas exige planejamento das ações administrativas em todas as suas esferas. A situação de pandemia provocada pela COVID 19 apenas reforçou a imprescindibilidade da adoção de políticas públicas ótimas. Ainda que, às vezes, o não conhecimento, ou o negacionismo, tenham afetado a atuação eficiente de governos, o quadro atual somente confirmou que a atuação do Estado é fundamental para a retomada da normalidade.

O planejamento das contratações ainda é deficiente e sua não observância pode implicar enormes perdas para Administração Pública e para a sociedade. A Nova Lei de Licitações é dotada de tecnicidade ímpar e trouxe, com grande mérito, o planejamento como princípio do processo licitatório.

Foi além: disciplinou, com riqueza de detalhes, procedimentos preparatórios à licitação. Nesse aspecto, ocorreu a primeira incongruência. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz 195 (cento e noventa e cinco) artigos para estabelecer “normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas”. Uma Lei destinada a tratar de normas gerais não poderia se apegar a tantas minúcias.

²⁸ BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

As múltiplas realidades regionais brasileiras, sobretudo a estrutura precária, desprovida de qualificação técnica, existente na maioria dos municípios de pequeno porte, podem dificultar, sobremaneira, a aplicação da Nova Lei em sua totalidade.

É previsível que prefeituras e câmaras municipais de pequenos municípios adotem modelos simplificados para dar aparência de cumprimento dos ditames legais atinentes ao planejamento do processo licitatório. Mas, de fato, a Lei não terá atendido seu objetivo.

É, também, previsível, que fornecedores potenciais disponibilizem instrumentos formais de planejamento, prontos e dotados de direcionamento, àqueles órgãos incapazes tecnicamente de produzir seus próprios documentos exigidos pela Lei.

Caberá aos gestores municipais, em face da falta de sensibilidade do legislador federal, encontrar mecanismos de capacitação de servidores e de congregação de esforços, por meio de consórcios públicos e associações, para minimizar as dificuldades técnicas impostas pela nova Lei, sob pena de serem estigmatizados como ineficientes ou, pior, punidos pela não observância dos preceitos legais.

A realidade vivenciada em órgãos públicos na esfera da União é totalmente distinta do quadro precário, em todos os seus aspectos, dos pequenos municípios. Aquilo que é extremamente simples e descomplicado para uns pode ser um passo intranponível para outros. A cultura do planejamento deve imperar na Administração Pública. Entretanto, a mera imposição legal pode não ser o melhor caminho para implantá-la.

Cabe, sim, à União traçar normas gerais de licitações e contratos administrativos. Mas, por óbvio, as normas gerais deveriam refletir as realidades e possibilidades de cada ente da federação.

Referências

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- BRASIL. *Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.
- BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução normativa n. 40, de 22 de maio de 2020*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução normativa n. 5, de 26 de maio de 2017*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 265*. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, 24 fev. 2010. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-02-24;265>. Acesso em: 2 set. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1079*. Plenário, Relatório de Auditoria (RA). Relator: Vital do Rêgo. Brasília, 15 maio 2019.
- BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madri: Editorial Trotta S.A., 2000.

- CAMARÃO, Tatiana. O Termo de referência e sua importância para alcance de uma licitação perfeita. *Blog da professora Tatiana Camarão*, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://www.tatianacamara.com.br/o-termo-de-referencia-e-sua-importancia-para-alcance-de-uma-licitacao-perfeita/>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- CARDOSO JUNIOR, José Celso. *Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil*. São Paulo: Editora Quanta, 2020.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; MARQUES, Bruno Ribeiro; CAVALLARI, Odilon. Integrated contract in Law 14.133/2021: new law, same problems? a study of comparative law. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3, p. 20-46, dez. 2021.
- DALLARI, Adilson de Abreu. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21. *Consultor Jurídico*, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 3 set. 2021.
- DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A administração pública concretista de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2019.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. A contribuição da administração pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio de (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- GUEDES, Jefferson Carlos Carús; PINTO, Henrique Alves. Decisões estruturais: vetores de implementação de políticas públicas. *Juris Plenum Direito Administrativo*, Caxias do Sul, v. 7, n. 26, p. 75-98, abr./jun. 2020.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- IPEA. *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: IPEA, 2010. v.2.
- LEONEZ, Angelina. *A lei n. 14.133/21 e a implementação do planejamento das contratações anual*. 2021. Disponível em: <http://www.licitacaocontrato.com.br/>. Acesso em: 20 maio 2022.
- LIMA, Luciana Leite *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, p. 323-335, 2020.
- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O direito nas políticas públicas: o déficit de efetividade dos direitos é um problema normativo ou institucional? In: CALHAO, Antônio Ernani Pedroso; MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá (org.). *Direitos humanos e democracia: estudos em homenagem ao professor Vital Moreira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2011.

**VII. POLÍTICAS PÚBLICAS, JUSTIÇA E
FORMAS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO
DE CONTROVÉRSIAS**



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Advocacy: organizar e irritar-
estudo de caso da organização
Conectas

Advocacy: organize and Irritate-
Conectas organization case study

Caio Augusto Guimarães de Oliveira

Fernanda Busanello Ferreira

Ulisses Pereira Terto Neto

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Advocacy: organizar e irritar- estudo de caso da organização Conectas*

Advocacy: organize and Irritate- Conectas organization case study

Caio Augusto Guimarães de Oliveira**

Fernanda Busanello Ferreira***

Ulisses Pereira Terto Neto****

Resumo

Este artigo dedica-se ao estudo da *advocacy* e a responder ao seguinte problema de pesquisa: por qual razão a organização Conectas organiza o ruído do ambiente sobre direitos humanos? Como esse processo é feito? O primeiro tópico busca esclarecer no que a *advocacy* consiste, como acontece e o que a difere de outros movimentos de participação social. No segundo tópico, analisa-se a teoria que guia esse trabalho, a Teoria dos Sistemas Sociais desenvolvida por Niklas Luhmann. São apresentados os conceitos necessários para entender o artigo e um momento é especialmente dedicado ao conceito da irritação. O último tópico é destinado ao estudo de caso, no qual se analisam as ações de *advocacy* realizadas pela organização não governamental Conectas Direitos Humanos, relacionando suas ações com os aspectos teóricos apresentados da Teoria dos Sistemas, a fim de verificar se a hipótese de que a Conectas organiza o ruído do ambiente sobre direitos humanos por meio de suas ações de *advocacy* com o intuito de torná-lo mais audível, aumentando as chances de os temas tratados serem acolhidos pelos sistemas jurídico e político do Brasil pode ser comprovada. O objetivo geral deste trabalho é analisar como as ações de *advocacy* da organização Conectas organizam o ruído do ambiente sobre direitos humanos de maneira a fazê-lo se apresentar como irritação para os sistemas político e jurídico do Brasil. Conclui-se que a efetividade das ações de *advocacy* podem se relacionar tanto com a irritação para a teoria dos sistemas quanto com o sentido denotativo da irritação.

Palavras-chave: *advocacy*; irritação; direitos humanos; conectas direitos humanos; teoria dos sistemas.

Abstract

This article is dedicated to the study of advocacy and to answer the following research question: why does the Conectas institution organize environmental noise on human rights? How is this process done? The first topic seeks to clarify what advocacy consists of, how it happens and what makes it different from other social participation movements. In the second topic, the theory that guides this work is analyzed, the Theory of Social Systems developed by Niklas Luhmann. The theory concepts necessary to understand

* Recebido em 20/05/2022

Aprovado em 08/06/2023

** Mestre em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos (PPGIDH) da Universidade Federal de Goiás (UFG). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

Email: caio_oli@yahoo.com.br.

*** Doutora em Direito pela UFPR. Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da UFG.

Email: profa.fernanda@gmail.com.

**** Doutor em direito pela University of Aberdeen. Docente efetivo de Direito da Universidade Estadual de Goiás.

Email: ulisses.terto.neto@ueg.br.

this article are presented and a moment is specially dedicated to the concept of irritation. The last topic is intended for the case study, in which we analyze the advocacy actions carried out by the non-governmental organization “Conectas Human Rights”, relating its actions with the theoretical aspects presented of the Systems Theory, to verify if our hypothesis that Conectas organizes environmental noise on human rights through its advocacy actions with the aim of making it more audible, increasing the chances that the issues addressed would be accepted by the legal and political systems of Brazil can be proven. The general objective of this work is to analyze how the advocacy actions of the Conectas organization organize the environmental noise on human rights in such a way as to make it present itself as an irritation for the political and legal systems in Brazil. We conclude that the effectiveness of advocacy actions can be related to both irritation for the systems theory and the denotative sense of irritation.

Keywords: advocacy; irritation; human rights; conectas direitos humanos; social systems.

1 Introdução

Quando se fala em irritar, por vezes, nosso pensamento já se recorda de uma situação ruim, estressante, algo que não é bom. O dicionário online Michaelis¹ apresenta alguns dos significados para o termo “irritar”: causar irritação ou perturbação, encolerizar, enervar, enraivecer. Outro significado apresentado é: “tornar agravante e mais exacerbado”. O título desse trabalho é “*Advocacy*: organizar e irritar”. Utilizamos um termo que possui uma conotação aparentemente negativa para descrever o objeto desse artigo por duas razões. A primeira é desejarmos pensar irritação de modo um pouco diferente. Poderia esse termo ser visto de uma maneira positiva? Acreditamos que sim.

A irritação que a *advocacy* pode causar é positiva por ser uma forma de estímulo para gerar mudanças relacionadas a causas e interesses coletivos (hipótese testada ao longo da pesquisa apresentada neste artigo). Ao falar sobre temas marginalizados, inserindo esses problemas no debate, é possível ganhar apoio da mídia, gerar manifestações, recolher assinaturas, produzir campanhas de educação e conscientização, o que corrobora que este tema chegue às casas legislativas, nos espaços em que se debatem as leis e projetos de lei. Dependendo do objetivo final da ação de *advocacy*, sua atuação pode criar uma nova lei, fazer com que legislações sejam executadas de forma correta, direitos sejam garantidos ou, inclusive, barrar a aprovação de alguma legislação que seja entendida como um retrocesso. Assim, gerando irritação nos poderes governantes e mostrando alguma situação que não concordavam, a tornando mais grave e exacerbada perante às pessoas.

A segunda razão pela qual utilizamos o termo “irritar”, neste trabalho, se refere à teoria escolhida para a análise proposta. Realizou-se essa escolha, pois pela forma que será conduzida a pesquisa, pela forma na qual se compreendeu a ideia de pesquisa e pelas relações identificadas a teoria dos sistemas desenvolvida por Niklas Luhmann se adequa e tem sentido. Nenhuma teoria possui o monopólio da verdade, nem pode garantir que sempre será eficaz e bem sucedida nas análises realizadas por meio dela. Ainda que a teoria dos sistemas se apresente como uma teoria universal, que almeja explicar vários aspectos da sociedade, Luhmann² pondera que “pretensão à universalidade não significa pretensão à exatidão exclusiva, à validade única e, nesse sentido, à necessidade (não contingente) da própria abordagem”. Para Leopoldo Waizbort³, “leitores podem experimentar a teoria luhmanniana como um beco sem saída, com sua terminologia própria e difícil, seu desenho complexo, seu humor cifrado. Mas não valeria a pena considerá-la como uma saída do beco?”

¹ Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=irritar>. Acesso em: 9 out. 2020.

² LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais*: esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 32.

³ WAIZBORT, Leopoldo. Apresentação. 2017. In: LUHMANN, Niklas. *Teoria dos sistemas sociais na prática*: estrutura social e semântica. Petrópolis: Editora Vozes, 2018. v. 1. p. 11.

É nesse sentido que se dá a escolha da teoria dos sistemas de Luhmann para guiar esse estudo: como um caminho para nos conduzir na saída do beco da análise da efetividade das ações de *advocacy*. Ao se compreender que a *advocacy* organiza a comunicação, reúne pensamentos similares e apresenta demandas para a modificação de situações com as quais não concorda, considera-se que ela organiza o ruído do ambiente. Ao verificarmos que somente essas ações não garantem a modificação da situação, dependendo de uma lógica própria do funcionamento da política e do Direito, observa-se que essa situação se assemelha muito ao pensamento de Luhmann e, por isso, optamos por relacionar a *advocacy* com a teoria dos sistemas e realizar essa pesquisa por esse viés.

Dessa forma, busca-se, por meio deste trabalho, analisar como as ações de *advocacy* estão sendo realizadas no Brasil em relação aos direitos humanos (DH): como são conduzidas, o que buscam, o que conseguem. Entendemos que esse é um objetivo ambicioso e, por isso, optou-se por realizá-la por meio de um estudo de caso estudando uma organização. Analisando as organizações que realizam *advocacy* no Brasil, a atuação da Conectas Direitos Humanos⁴ nos chamou a atenção. Tanto por ser uma organização com muitos recursos, com atuação doméstica e internacional, possuir funcionários especializados, ter boa reputação entre seus pares. Para analisar as ações realizadas pela Conectas, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa: por qual razão a Conectas organiza o ruído do ambiente sobre direitos humanos? Como esse processo é feito? E a hipótese é que a Conectas organiza o ruído do ambiente sobre direitos humanos por meio de suas ações de *advocacy* com o intuito de torná-lo mais audível, aumentando as chances de os temas tratados serem acolhidos pelos sistemas jurídico e político do Brasil. Para se chegar à comprovação dessa hipótese a fontes secundárias e a fontes primárias. Entre as primárias, destaca-se o estudo dos relatórios anuais da Conectas entre 2007 e 2019 e a realização de entrevistas. As entrevistas se caracterizam por serem semiestruturadas e foram conduzidas com três pessoas ligadas a Conectas – que trabalham ou já trabalharam na organização com cargos relacionados à *advocacy* – e três pessoas de outras organizações que trabalham com *advocacy*.

Alguns temas devem ser esclarecidos anteriormente à realização do objetivo geral deste trabalho, que consiste em analisar como as ações de *advocacy* da organização Conectas organizam o ruído do ambiente sobre direitos humanos de maneira a fazê-lo se apresentar como irritação para os sistemas político e jurídico do Brasil. O primeiro desses termos é “*advocacy*”. Por essa razão, no primeiro tópico, busca-se alcançar o primeiro objetivo específico: entender o que é *advocacy*, como ela acontece e o que a difere de outros movimentos de participação social. O segundo tema a ser elucidado diz respeito à teoria dos sistemas, o que será feito no segundo tópico, o qual pretende desenvolver nosso segundo objetivo específico: estudar pontos específicos da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann para criar um conceito objetivo de irritação, aplicando-o ao estudo de caso.

O estudo de caso será realizado no terceiro tópico. No subtópico “Organizar”, apresentam-se as ações realizadas pela Conectas, quais estratégias foram por ela utilizadas, quais temas envolvidos, relacionando essas características com as da *advocacy*. E, por fim, no subtópico “Irritar”, relacionam-se essas ações com a Teoria dos Sistemas, para alcançar o último objetivo específico: analisar as ações de *advocacy* da Conectas, relacionando-as com a Teoria dos Sistemas, a fim de verificar como se organizam para tentar irritar os sistemas político e jurídico do Brasil, suas estratégias e efetivas conquistas nesse âmbito. Passemos, então, ao estudo da *advocacy*.

2 Entendendo a *advocacy*

Nesse tópico percorrem-se dois caminhos para explicar o que é a *advocacy*. Primeiro, um caminho mais tradicional entre os estudos e manuais de *advocacy* no Brasil, que se trata de uma definição negativa do termo

⁴ Site da organização: <https://www.conectas.org/>.

ao dizer o que ela não é. E um segundo caminho no qual apresentam-se algumas características que são intrínsecas ao termo *advocacy* e que dessa maneira contribuem para sua definição. Então, qual seria a origem do termo *advocacy*? Libardoni⁵ aponta que o termo tem origem no latim, na palavra “*advocare*”. Seu significado seria ajudar alguém que está em necessidade. Silva⁶ nos diz que a palavra “*advocatus*” era utilizada no Direito Romano e consiste no particípio de “*advocare*”. Ainda segundo Silva, “*advocare*” é uma palavra composta pela junção do sufixo “ad” à palavra “*vocare*”. “Ad” significa “aproximação, movimento para junto”, e “*vocare*”, deriva dos radicais latinos *vox* e *vocis*, que significam “voz”. Silva conclui, com a ajuda de Viaro⁷, que *advoco* seria “chamar para perto”. Então, “*advocatus*”, “o que foi chamado para perto”, com o intuito de ajudar, podendo ser, por exemplo, o advogado. Clark⁸ também aponta que *advocacy* deriva do latim *ad vocare*, porém que seu significado seria “*to speak to*”, podendo ser entendido como argumentar em favor de uma posição particular, assim:

inicialmente cunhado para profissionais do direito (advogados) que argumentam para um lado ou para o outro em uma disputa jurídica, nas últimas décadas o termo se tornou cada vez mais associado a grupos de cidadãos que defendem uma determinada posição ou conjunto de posições em uma determinada questão⁹.

“O termo em inglês significa ‘*the giving of support to a cause*’, ou seja, o ato de apoiar uma causa”¹⁰. O verbo em inglês (*to advocate*) se apresenta, também, como a tradução de advogar e “*advocacy*” como tradução de advocacia. Verbos que em português apresentam sentido majoritariamente jurídico, como apontado pelo dicionário online Michaelis¹¹: “1. Ação de advogar. 2. Profissão, função de advogado; advocatura. 3. O exercício dessa profissão”. Porém, o termo *advocacy* possui outro significado, não somente o relacionado ao universo jurídico. Logo, *advocacy* e advocacia não têm, sempre, o mesmo sentido. *Advocacy* também não é lobby, movimento social ou uma Organização Não Governamental (ONG). As ações de *advocacy* podem possuir relação com esses termos e, por muitas vezes, possuem. Contudo, não são sinônimos. Para Morgado e Gozetto¹², não há consenso sobre a definição dos termos *advocacy*, lobby e ativismo. Assim, suas definições não são claras, e os seus possíveis significados podem vir a se sobrepor.

A confusão causada entre a relação de *advocacy* e lobby refere-se ao fato de o lobby poder ser uma ação de *advocacy* e por algumas explicações que diziam que a *advocacy* seria o “lobby do bem”. Assim, para não dizer que sua organização realiza lobby, diriam que o que ela realiza é *advocacy*. Principalmente, devido à difundida visão negativa sobre lobby no Brasil, que “em muitos casos é utilizado como sinônimo de pressão, tráfico de influência ou corrupção sendo visto, geralmente, como prática exclusiva de grandes corporações que utilizam seu poder econômico para atingir determinados objetivos”¹³. Lobby não é oferecer alguma coisa – dinheiro, por exemplo – em troca do apoio de algum parlamentar. Isso é corrupção. Lobby é uma pressão

⁵ LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da *advocacy*. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 207, jan. 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>. Acesso em: 15 maio 2022.

⁶ SILVA, Viviane Regina da. Policy *advocacy*: contribuições para a construção de um conceito a partir de uma revisão sistemática da literatura. *Revista da Esmesc*, Florianópolis, v. 24, n. 30, p. 395-417, dez. 2017. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/176/149>. Acesso em: 15 out. 2019.

⁷ VIARO, M. E. A importância do latim na atualidade. *Revista de Ciências Humanas e Sociais*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 7-12, 1999.

⁸ CLARK, John D. *Advocacy*. In: ANHEIER, Helmut K.; TOEPLER, Stefan; LIST, Regina A. (ed.). *International encyclopedia of civil society*. Nova York: Springer, 2010. p. 12-18.

⁹ “Initially coined for legal professionals (*advocates*) who argue for one side or the other in a legal dispute, in recent decades the term has become increasingly associated with groups of citizens who argue for a particular position, or set of positions, on a given issue” (no original).

¹⁰ CASTRO, Daniela. *Advocacy*: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil. São Paulo: Sg-Amarante Editorial, 2016.

¹¹ Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=advocacia>. Acesso em 25 jan. 2021.

¹² MORGADO, Renato Pellegrini; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Guia para a construção de estratégias de advocacy*: como influenciar políticas públicas. Piracicaba: Imaflora, 2019.

¹³ BRELÀZ, Gabriela de. *Advocacy* das organizações da sociedade civil: principais descobertas de um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Anpad, 2007. p. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1916.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

política realizada por algum grupo organizado, ou seja, não há a busca pelo domínio ou controle do poder público. Nas palavras de Silva¹⁴:

as atividades de lobbying estão focadas na comunicação persuasiva junto aos tomadores de decisão de órgãos governamentais ligados ao poder Executivo e Legislativo. Contudo, as práticas de *advocacy* possuem um escopo mais amplo, com um círculo de interesse e influência maior [...]. Logo, conclui-se que o lobbying constitui-se em uma das ferramentas de *policy advocacy*.

Em relação aos movimentos sociais, Jasper¹⁵ os entende como “esforços persistentes e intencionais para promover ou obstruir mudanças jurídicas e sociais de longo alcance, basicamente fora dos canais institucionais normais sancionados pelas autoridades”. Utilizando essa definição de Jasper, não se pode entender *advocacy* como sendo um movimento social, já que as suas ações acontecem dentro dos canais institucionais normais. Apesar de a *advocacy* também ser um esforço persistente interessado em promover mudanças jurídicas e sociais. Já Gohn¹⁶ compreende os movimentos sociais como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas”. Com base nessa perspectiva, os pontos de encontro entre movimentos sociais e *advocacy* são maiores que os pontos de afastamento, visto que ambos buscam mudanças e conscientização, realizam pressão e mobilização, não são somente reativos e têm certa continuidade.

Porém, alguns fatores contribuem para o afastamento entre os termos. Como a profissionalização das pessoas envolvidas com a *advocacy*. Movimentos sociais, geralmente, são formados por ativistas. Gohn¹⁷ ao apontar as estratégias dos movimentos sociais elenca a desobediência civil como uma delas. Possivelmente, este seja o maior responsável por separar esses dois fenômenos sociais. A *advocacy* visa trabalhar dentro das regras já impostas, utilizando das instituições estabelecidas e, ao aprender manuseá-las, as emprega ao seu favor. Isso não quer dizer que aqueles que utilizam ações de *advocacy* estão satisfeitos com a ordem vigente – opinião pessoal de cada um. Porém, dentro de suas ações de *advocacy* não buscam subverter a ordem. Ainda assim, um movimento social pode gerar uma campanha de *advocacy* e ações de *advocacy* podem buscar utilizar ou criar movimentos sociais de massa para gerar a pressão que julgarem necessária para atingirem seus objetivos.

Por fim, *advocacy* não é uma ONG. A diferença fundamental já pode ser observada pelo nome: *advocacy* não é uma organização no sentido formal da palavra. Embora, novamente, ONGs possam (e devam) empreender ações e campanhas de *advocacy*. Visto que:

essas organizações [não governamentais] podem existir principalmente para outros propósitos, com a *advocacy* sendo acessória a eles. Por exemplo, associações profissionais e de consumidores existem inicialmente para fornecer serviços, suporte e consultoria a seus membros, mas também podem realizar ações de *advocacy* visando criar políticas que beneficiem esses membros¹⁸.

David Lewis aponta duas ações pelas quais as ONGs são conhecidas: “a prestação de serviços às pessoas necessitadas e a organização de ações de *advocacy* e campanhas públicas em busca de transformação social”¹⁹.

¹⁴ SILVA, Viviane Regina da. Policy advocacy: contribuições para a construção de um conceito a partir de uma revisão sistemática da literatura. *Revista da Esmesc*, Florianópolis, v. 24, n. 30, p. 395-417, dez. 2017. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/176/149>. Acesso em: 15 maio 2022. p. 405.

¹⁵ JASPER, James M. *Protesto: uma introdução aos movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

¹⁶ GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, ago. 2011. p. 335.

¹⁷ GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, ago. 2011.

¹⁸ “These organizations may primarily exist for other purposes, with their advocacy being ancillary to these purposes. For example, professional associations and consumer associations primarily exist to provide services, support, and advice to their members but may also advocate policies and actions that would benefit those members” (no original). CLARK, John D. *Advocacy*. In: ANHEIER, Helmut K.; TOEPLER, Stefan; LIST, Regina A. (ed.). *International encyclopedia of civil society*. Nova York: Springer, 2010. p. 12-18.

¹⁹ “the delivery of services to people in need, and the organization of policy advocacy, and public campaigns in pursuit of social transformation” (no original). LEWIS, David. Nongovernmental organizations definition and history. In: ANHEIER, Helmut K.; TOEPLER, Stefan; LIST, Regina A. (ed.). *International encyclopedia of civil society*. Nova York: Springer, 2010.

O primeiro ponto é o outro responsável por ONGs e *advocacy* serem duas coisas diferentes. Ações de *advocacy* não buscam – tradicionalmente – prestar serviços e atendimento direto. Algumas ONGs se engajam em campanhas de captação de recursos para pessoas necessitadas; prestação de serviços médicos, hospitalares e psicológicos; construção de casas; arrecadação de alimentos; ajuda humanitária em desastres naturais e guerras; e, ajuda com serviços jurídicos, por exemplo. O que não são estratégias ou ações típicas de *advocacy*.

Durante a pesquisa, encontramos algumas características que se relacionam com a *advocacy*, são elas: comunicação, conhecimento técnico e credibilidade, realização de lobby (mencionados anteriormente), formação e trabalho em redes, atenção ao contexto, finalidade/promoção de uma causa/importância dos valores e utilização do efeito bumerangue. A questão da comunicação pode ser compreendida, inclusive, com uma definição apresentada pela Organização Mundial da Saúde (OMS): “*advocacy* é o simples processo de influenciar pessoas a criar mudanças. Sua força vital é uma boa estratégia de comunicação – educar pessoas sobre alguma necessidade e mobilizá-las para executá-la”²⁰. A comunicação e o processo de convencimento das pessoas, de convencê-las que sua disputa é importante e incorporá-las no processo de mudança, é um atributo fundamental da *advocacy*, pois ela não acontece, somente, nos corredores dos Parlamentos. Também toma lugar nas ruas, corredores, elevadores, transporte público, televisores, rádio, redes sociais, eventos sociais, palestras... “Muitas vezes uma ação junto à imprensa ou mídias sociais pode mudar a história. Uma estratégia de comunicação deve ser parte integrante de um plano de *advocacy*”²¹.

A parceria com a mídia, também, é apontada como fundamental para Amidei²², pois é necessário fazer com que o tema em questão ganhe o máximo de atenção possível, combater a desinformação e devido à importância que os governantes conferem à mídia. Atualmente, as redes e mídias sociais podem ser fundamentais nesse processo de comunicação. “Outro ponto importante é acompanhar a opinião pública e dar publicidade às conquistas”²³.

Para educar pessoas, é necessário conhecimento especializado e técnico, ou seja, a *advocacy* não se vale somente de uma boa retórica, mas também de documentos e pesquisas que possam corroborar suas falas e confirmar que o que dizem tem sentido. Dessa forma, é necessário trazer credibilidade para suas ações. Essa credibilidade pode ser construída pelas organizações durante os anos, fazendo com que cada vez mais elas sejam melhores vistas pelo público como um todo e também por seus pares. Contribuindo para construir uma base e rede de contatos mais ampla, evoluir a relação com os parlamentares, melhorar o contato com a mídia, fazendo que suas ações futuras alcancem mais pessoas e aumentem a possibilidade de serem bem sucedidas. Libardoni²⁴ revela a importância da legitimidade e da credibilidade:

em uma ação de *advocacy*, a legitimidade é um dos fatores mais fundamentais para que os nossos argumentos e propostas sejam ouvidos tanto pelo público quanto pelas pessoas que detêm o poder. [...] A credibilidade de uma organização ou de um grupo de *advocacy* diz respeito à seriedade dessa organização ou grupo, ao uso de informações e argumentos confiáveis e à integridade de suas/seus dirigentes e membros. Ao utilizar informações confiáveis e argumentos bem fundamentados, o grupo de *advocacy* aumenta sua credibilidade, associando suas/seus dirigentes ou membros a pessoas responsáveis e reconhecidas e a organizações com sólida reputação em seu campo de trabalho.

Castro reflete sobre a importância da produção de conhecimento para quem trabalha com *advocacy*: “a busca por consistência por meio de dados, informações, pesquisas e estudos é fator mais do que essencial.

²⁰ WHO. World Health Organization. *Stop the global epidemic of chronic disease: a guide to successful advocacy*. Geneva: Who Press, 2006. Disponível em: <http://www.who.int/chp/advocacy/chp.manual.EN-webfinal.pdf?ua=1>. Acesso em: 15 maio 2022.

²¹ CASTRO, Daniela. *Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil*. São Paulo: Sg-Amarante Editorial, 2016.

²² AMIDEI, Nancy. *So you want to make a difference: advocacy is the key*. 16. ed. Washington Dc: Omb Watch, 2010.

²³ CASTRO, Daniela. *Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil*. São Paulo: Sg-Amarante Editorial, 2016.

²⁴ LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da *advocacy*. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 207, jan. 2000. ISSN 1806-9584. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>. Acesso em: 15 out. 2019. p. 7.

Está no coração da estratégia e é a grande responsabilidade de quem se aventura em *advocacy*²⁵. Morgado e Gozetto²⁶ complementam:

além do conhecimento já acumulado por sua organização, novas informações podem ser coletadas por meio de: pesquisas, relatórios, análises e propostas de outros atores, como organizações da sociedade civil, órgãos públicos, organismos multilaterais e instituições de pesquisa; artigos científicos; relatórios de monitoramento e avaliação de políticas públicas; reportagens; entrevistas com especialistas e pessoas diretamente afetadas pelo problema; uso da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011) para demandar informações de órgãos públicos, entre outras fontes. A criação de relações de confiança com pessoas que conheçam bem o tema e que acompanham a tramitação das políticas, incluindo os seus bastidores, é crucial para que você acesse e antecipe informações e tendências que serão relevantes para a sua atuação.

Daniela Castro²⁷ apresenta a questão das redes pelo nome de “coalizão”. Um dos principais pontos positivos, apresentados pela autora de se trabalhar em redes ao realizar *advocacy* é para evitar a duplicidade de ações. Isso, pois qualquer retrabalho é muito custoso nessa área. Geralmente já realizado por organizações com recursos escassos. Ainda para Castro, a formação de redes deve buscar ser o mais diversa possível, contando com empresários, acadêmicos, ativistas e outras organizações. A autora, ainda, cita uma pesquisa realizada nos Estados Unidos da América (EUA) que questiona as organizações que realizam *advocacy*: 89% dessas organizações disseram que participam de alguma coalizão e 73% citaram que a razão para isso era para se obter maior impacto e ter acesso a informações qualificadas que não poderiam ser obtidas internamente. Por isso:

trabalhar com parceiros e em coalizões pode contribuir para aumentar a legitimidade, credibilidade e efetividade das ações de *advocacy*. Muitas vezes é o único caminho possível para uma estratégia de sucesso, dado o tamanho dos desafios que precisam ser superados e a limitação de recursos que uma organização atuando de forma isolada enfrenta. Dessa forma, a atividade de *advocacy* envolve identificar, fazer contato e construir relacionamentos estratégicos com outras organizações²⁸.

O contexto deve ser sempre observado por quem realiza *advocacy*. A conjuntura pode tanto restringir alguma atuação – por haver a falta de interesse público no assunto, crises econômicas que diminuem os recursos do terceiro setor – quanto colaborar para o desenvolvimento de algum tema. O que pode acontecer quando um governo mais favorável à determinada questão está no poder, quando a mídia está se interessando por determinado assunto ou quando os recursos estão abundantes, como no caso de a organização receber valores advindos do exterior e o câmbio favorecer a troca deles por moeda nacional. Daniela Castro²⁹ entende essa questão como “surfando nas oportunidades”: “uma mudança de conjuntura ou o surgimento de um fato na mídia pode ser favorável para uma ação. O importante é ficar atento e preparado para não perder oportunidades que podem ser únicas e significar o sucesso de uma iniciativa”.

As ações de *advocacy* visam promover uma causa, e não obter ganhos/lucros pessoais ou atingir mudanças que vão impactar somente um grupo privado interessado. Isso pode ser observado na definição de Brelàz³⁰: “por *advocacy* entendemos o ato de identificar, adotar e promover uma causa. É um esforço para moldar a percepção pública ou conseguir alguma mudança, seja através de mudanças na lei, mas não necessariamente”. Ou seja, o sucesso de uma ação de *advocacy* pode variar, objetivando desde a criação de políticas públicas

²⁵ CASTRO, Daniela. *Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil*. São Paulo: Sg-Amarante Editorial, 2016.

²⁶ MORGADO, Renato Pellegrini; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Guia para a construção de estratégias de advocacy: como influenciar políticas públicas*. Piracicaba: Imaflora, 2019. p. 14.

²⁷ CASTRO, Daniela. *Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil*. São Paulo: Sg-Amarante Editorial, 2016.

²⁸ MORGADO, Renato Pellegrini; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Guia para a construção de estratégias de advocacy: como influenciar políticas públicas*. Piracicaba: Imaflora, 2019. p. 33.

²⁹ CASTRO, Daniela. *Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil*. São Paulo: Sg-Amarante Editorial, 2016.

³⁰ BRELÀZ, Gabriela de. *Advocacy das organizações da sociedade civil: principais descobertas de um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais* [...]. Rio de Janeiro: Anpad, 2007. p. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1916.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022. p. 1.

como também a mudança de mentalidades. Essa variação é demonstrada por Daniela Castro³¹ em sua definição: “*advocacy* é justamente uma estratégia para trazer mudanças políticas ou comportamentais, propiciando que a sociedade influencie de forma concreta os rumos de uma nação”. Logo:

sob essa perspectiva, a promoção e a defesa devem ter por objetivo não somente exercer influência sobre uma política pública (Estado) ou sobre o mercado, ou mesmo aumentar a participação cidadã no processo de tomada de decisões, mas devem também contribuir para fortalecer a sociedade civil e ampliar a cultura democrática³².

A *advocacy* se mostra eficaz ao: “educar líderes, formuladores de políticas ou aqueles que realizam políticas; reformar as políticas, leis e orçamentos existentes, desenvolver novos programas; criar estruturas e procedimentos decisórios mais democráticos, abertos e responsáveis”³³. Sendo assim:

a efetividade de uma campanha de *advocacy* pode ser verificada não apenas quando uma nova norma é estabelecida pelos tomadores de decisão. Isso é importante, claro, mas não o único objetivo. As campanhas de sucesso conseguem tamanha mudança no pensamento coletivo que as novas regras são consequências inevitáveis. A mudança de uma lei, por exemplo, é rotineiramente precedida por uma ruptura no modo de pensar da sociedade³⁴.

Ressalta-se a importância que os valores e os sentimentos possuem quando se lida com *advocacy*. Daniela Castro³⁵ fala sobre a escolha do tema para trabalhar com *advocacy*: “a sugestão é que seja um problema que toque a alma de quem escolhe ou que tenha a ver com a missão da organização”. E Amidei³⁶ reforça: “bons *advocates* nunca devem esquecer que um mundo melhor, não o próximo relatório anual, são sobre o que todos esses esforços dizem respeito”. Para Keck e Sikkink³⁷, o que difere as redes de *advocacy* de outras redes de ativistas é a centralidade que ideias e valores possuem na motivação da sua formação, sendo a própria essência dessas redes.

Por fim, apresenta-se o efeito bumerangue que foi teorizado por Keck e Sikkink³⁸. O que as autoras desenvolveram foi um modelo, dentro do campo teórico das Relações Internacionais, capaz de explicar mudanças internas em um Estado por meio de uma rede de contatos e pressão entre ativistas e organizações dentro e fora desse país. Esse modelo é chamado de “efeito bumerangue”, no sentido de que as informações são produzidas em um contexto de violações de DH dentro de um país, ativam ativistas internacionais, organizações internacionais e outros Estados que se interessam pela causa, para exercerem pressão no país alvo a fim de que ele modifique seu comportamento sobre determinada questão. O que é fundamental nesse processo é que as redes de *advocacy* compartilham informações com o mundo para que a comunidade internacional possa ter ciência do que acontece no âmbito doméstico do Estado repressor e este conhecimento esteja baseado em provas, evidências. No próximo tópico será realizado o estudo da teoria, necessário para alcançar os objetivos propostos neste artigo, tendo como foco o que é a irritação para Luhmann.

³¹ CASTRO, Daniela. *Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil*. São Paulo: Sg-Amarante Editorial, 2016.

³² LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da *advocacy*. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 207, jan. 2000. ISSN 1806-9584. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>. Acesso em: 15 maio 2022, p. 7.

³³ “*educating leaders, policy makers, or those who carry out policies; reforming existing policies, laws and budgets, developing new programs; creating more democratic, open and accountable decision-making structures and procedures*” (no original). InterAction, 1995 apud SHARMA, Ritu R. *An introduction to advocacy: training guide*. Washington: Sara, Support for Analysis and Research in Africa, 1997. p. 5

³⁴ CAUSE. *Advocacy como instrumento de engajamento e mobilização*. São Paulo: Cause, 2017. Disponível em: <http://www.cause.net.br/wp/wp-content/uploads/2017/10/estudo-cause-advocacy.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022. p. 7.

³⁵ CASTRO, Daniela. *Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil*. São Paulo: Sg-Amarante Editorial, 2016.

³⁶ AMIDEI, Nancy. *So you want to make a difference: advocacy is the key*. 16. ed. Washington Dc: Omb Watch, 2010. “[...] *but good advocates must never forget that a better world, not the next annual report, is what these efforts are all about*” (no original).

³⁷ KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998. p. 1-25.

³⁸ KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

3 Teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann e conceitos necessários para compreender como ocorrem as irritações

Conforme Cotanda³⁹ nos instrui, não é possível entender o termo sistema fora de alguma orientação teórica. O autor lembra que o uso desse termo pode ser visto desde a antiguidade clássica, em autores como Aristóteles, Platão e Hipócrates. O uso atual e que mais frequentemente se faz referência nas Ciências Sociais começou a ser utilizado na Europa na Idade Moderna e “indica genericamente a existência de conexões e relações de interdependência entre as ocorrências sociais”. Bechmann e Sther⁴⁰ sugerem que Luhmann entende sistema de uma maneira próxima a essa, sendo uma cadeia de eventos ou operações que se relacionam entre si.

De fato, a Teoria de Luhmann já parte “do princípio de que existem sistemas”⁴¹. Dessa maneira não tece muitos comentários sobre o que eles seriam, somente apresentando uma definição “simples”: “o sistema é a diferença resultante da diferença entre sistema e meio”⁴². Essa diferença, intitulada de Princípio da Diferenciação, é o que Luhmann considera ser o ponto de partida da sua teoria dos sistemas, no sentido de que o sistema não é uma unidade, mas uma diferença⁴³. Portanto, o que constitui o objeto primordial da teoria dos sistemas não é o “sistema”, mas justamente essa diferença. E qual diferença seria essa? A diferença entre tudo o que está dentro do sistema e o que não está.

Para Luhmann, uma das características da sociedade contemporânea é que ela é composta de sistemas funcionais e não mais estamentos sociais. Isso ocorre, pois esses sistemas se diferenciam funcionalmente um do outro e possuem autonomia para definir suas próprias operações. A maneira como definem seu funcionamento está diretamente relacionada com o ambiente, já que “Sistemas são orientados pelo seu ambiente não apenas ocasional e adaptativamente, mas também estruturalmente; e, sem ele, não poderiam existir”⁴⁴. O ambiente é por natureza mais complexo que o sistema e, por isso, apresenta a ele uma série de possibilidades. Cabe ao sistema escolher algumas dessas possibilidades – em conformidade com a função que desempenha e com seu código de funcionamento – e, ao internalizá-la, o ambiente se torna menos complexo e o sistema mais complexo⁴⁵. Esse processo ocorre, pois o sistema surge justamente para dar conta dessa redução de complexidade, sendo que o sistema sempre deve ser menos complexo que o seu ambiente⁴⁶. Visto que, se selecionasse todas as possibilidades, se tornando o mais complexo possível, o sistema não sobreviveria⁴⁷.

Para Luhmann, os sistemas são fechados operacionalmente e abertos cognitivamente. Ser fechado operacionalmente, autorreferente ou autopoietico, no fim, significa a mesma coisa para o sistema: que eles “geram e reproduzem internamente seus próprios elementos de funcionamento sem a interferência ou influência de elementos externos”⁴⁸. Ou seja, os sistemas produzem suas próprias operações independente de outras variáveis. Ao fim, cabe a ele decidir o que fazer, o que produzir, como agir. O que não quer dizer que o siste-

³⁹ COTANDA, Fernando Coutinho. O uso do termo sistema em sociologia. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 31., 2009, Buenos Aires. *Acta Académica* [...]. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009. p. 1-12.

⁴⁰ BECHMANN, Gotthard; STEHR, Nico. The legacy of Niklas Luhmann. *Society*, v. 39, n. 2, p. 67-75, jan. 2002. Springer Science and Business Media LLC. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/bf02717531>. p. 70.

⁴¹ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 29.

⁴² LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 81

⁴³ LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 101.

⁴⁴ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 33.

⁴⁵ KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. p. 125.

⁴⁶ FERREIRA, Fernanda Busanello. *O grito! Dramaturgia e funções dos movimentos sociais de protesto*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015. p. 24.

⁴⁷ KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. p. 125.

⁴⁸ NEVES, Rômulo Figueira. *Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. p. 20.

ma ignore a existência do ambiente. “O fechamento operacional não pode significar jamais que um sistema autopoietico opere como se não houvesse nenhum ambiente”⁴⁹, pois, como aponta Kunzler⁵⁰, a evolução do sistema depende das irritações do ambiente.

Os sistemas se relacionam com o ambiente e retiram dele informações que são responsáveis pelas suas próprias evoluções. Isso é possível devido a sua característica de abertura cognitiva. Para Xavier, “a abertura cognitiva permite que certas comunicações externas ‘irritem’ o sistema no sentido de que elas acionam operações no interior do sistema”⁵¹. Ainda segundo o autor, mesmo que o sistema seja fechado operacionalmente, ele é aberto para procurar no seu ambiente elementos que o ajudem a constituir sua própria realidade interna. Ou seja, o sistema está fechado no que diz respeito a operações, porém ele continua aberto para aquisição de conhecimento advindo do seu ambiente.

Ao considerarmos que a *advocacy* está no ambiente, considera-se este um ambiente repleto de possibilidades, dentre as quais as ações e redes de *advocacy* desejam atuar e chamar a atenção do sistema. Como o sistema é tudo o que não se encontra no ambiente, outros sistemas também fazem parte do ambiente de um sistema. Assim, a *advocacy* pode estar em um sistema e buscar influenciar o outro, pode estar somente no ambiente de forma desorganizada (buscando a organização) ou em ambos. Ou seja, se encontra de maneira difusa. Dessa forma, trata-se de entender quais fatores colaboram para que o sistema enxergue essa atuação (das ações de *advocacy*), quais outros são importantes para que essas proposições sejam internalizadas e como o sistema evolui. Não se trata de realizar um estudo de causalidade, mas de entender o processo evolutivo. Como o sistema possui sua própria regra de funcionamento, não se pode, como ambiente, impor que certa proposta seja acolhida. Visto que:

a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais esquiva-se desse modelo causal. Ela considera a causalidade (assim como a dedução lógica e qualquer modo de assimetização) como um tipo de organização da autorreferência; e esclarece a diferença entre sistema e ambiente, afirmando que somente sistemas autorreferenciais criam para si próprios a possibilidade de ordenar causalidades mediante a distribuição em sistema e ambiente⁵².

Ou seja, para Luhmann, a influência e causalidade se dão sempre a partir de algum movimento do sistema. Assim, procura-se entender como o sistema tem se comportado para que a *advocacy* tente ajustar sua atuação de uma maneira que se aproxime cada vez mais de um suposto “ideal” (um caminho de êxito), mesmo que isso não signifique certeza de sucesso. O que não constitui um problema, já que nenhuma teoria possui o monopólio da verdade e não pode garantir sempre o resultado esperado em suas análises. Assim, o trabalho enfoca o processo. Ao entender melhor como o processo ocorre, as chances de sucesso podem aumentar. Além disso, permite identificar quais são as variáveis envolvidas. O mapeamento dessas informações pode se mostrar fundamental para a produção das irritações:

falamos de produção quando algumas causas, mas não todas, as quais são necessárias para provocar determinados efeitos, podem ser empregadas sob o controle de um sistema. Essencial no conceito não é a calculabilidade técnica ou mesmo a exequibilidade mecânica (embora isso possa ser uma perspectiva para a seleção na formação sistêmica), mas esse “algumas..., mas não todas”. Essa diferença possibilita seleção, e seleção possibilita comprovação (*Bewährung*). Portanto, pode ocorrer ao mesmo tempo um complexo de “causas produtivas” como resultado da evolução (ou, posteriormente, com auxílio de planejamento) e, uma vez que elas tenham ocorrido em conjunto, podem estar em condições de associar causas ambientais apropriadas⁵³.

⁴⁹ LUHMANN, 2002, p. 372 *apud* NEVES, Rômulo Figueira. *Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. p. 20.

⁵⁰ KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. p. 125.

⁵¹ “[...] l’ouverture cognitive permet que certaines communications externes «irritent» le système dans le sens qu’elles déclenchent des opérations à l’intérieur du système” (no original). XAVIER, José Roberto Franco. *La réception de l’opinion publique par le système de droit criminel*. 2012. Tese (Doutorado) - Curso de Faculté Des Sciences Sociales, Département de Criminologie, Université D’ottawa, Ottawa, 2012. p. 81.

⁵² LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 26.

⁵³ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 37.

A irritação é essencial no processo de evolução do sistema, pois ela (a evolução) não pode ocorrer de forma isolada⁵⁴. O sistema não evolui sozinho, mas sim ao absorver – por meio da forma que julgar necessária (caso julgue) – certa complexidade do ambiente. Esses conceitos estão diretamente relacionados com a autorreferência, termo já explicado. “É somente na pesquisa sistêmica mais recente que ela [a autorreferência] recebe uma atenção que tem crescido rapidamente, também sob títulos como auto-organização ou autopoiese”⁵⁵. Acrescenta-se que:

na definição de Maturana, autopoiesis significa que um sistema só pode produzir operações na rede de suas próprias operações, sendo que a rede na qual essas operações se realizam é produzida por essas mesmas operações. [...] entende-se, então, por autopoiesis, que o sistema se produz a si mesmo, além de suas estruturas⁵⁶.

Um nome complexo esconde um conceito relativamente descomplicado: o sistema é responsável por se (re)produzir e também por produzir suas operações. Como já evidenciado, o sistema não está indiferente ao seu ambiente. É justamente essa característica que possibilita a existência dessa pesquisa. Ao ambiente desejar que algo seja incluído no sistema, ele pode trabalhar para tentar tornar isso possível. E esse é o trabalho da *advocacy*, organizar o ruído do ambiente de maneira a fazer o sistema prestar atenção nas suas demandas. Isso é possível, pois “o ambiente pode vir a produzir irritações sistêmicas”⁵⁷.

Luhmann⁵⁸ aponta que o termo *autopoiesis* surgiu quando Maturana estava trabalhando com reprodução celular e usava o termo estruturas circulares, porém não considerava exatamente precisa a palavra “circular”. Ao Maturana conversar com um amigo filósofo sobre a situação, o amigo lhe apresentou o tema da diferença entre práxis e poiesis, assunto que abordava em aula sobre Aristóteles. Práxis era entendida nesse contexto como a paixão da vida estética. E, *poiesis*, como “algo que se produz de fora de si mesmo: faz-se isto ou aquilo, não para executar uma ação que tem sentido unicamente pelo fato de ser feita, mas porque se quer produzir algo”⁵⁹. Maturana, então, adicionou o prefixo “auto” e formou a ideia que queria expressar:

com isso, ele queria indicar que o conceito de autopoiesis se tratava de uma produção, de um efeito expressamente perseguido, e não de uma práxis. No conceito de autopoiesis a produção consiste em produzir-se a si mesmo – operação que não tem sentido quando se expressa como autopráxis, já que se trataria de uma reduplicação do que a práxis já faz por si mesma⁶⁰.

Xavier nos explica que “o sistema não está aberto para procurar no seu ambiente elementos para construir sua própria realidade. O sistema pode perceber o que acontece no seu ambiente e pode se fazer ‘irritar’ por essas comunicações externas”⁶¹. Porém, o que significa irritação? “Irritação (perturbação, estimulação) significa, portanto, desenvolver o processamento de informação que somente pode se realizar dentro do sistema”⁶². Desse modo, “a irritação provocada pelo ambiente é um estímulo à autopoiese do sistema”⁶³, estímulo, pois a capacidade de influir no sistema depende, exatamente, do fato de que não se atente contra a sua autopoiese⁶⁴.

⁵⁴ KUNZLER, Caroline de Morais. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. p. 125.

⁵⁵ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 52.

⁵⁶ LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 120.

⁵⁷ FERREIRA, Fernanda Busanello. *O grito! Dramaturgia e funções dos movimentos sociais de protesto*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015. p. 25.

⁵⁸ LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 121.

⁵⁹ LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 121.

⁶⁰ LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 121-122.

⁶¹ “le système n’est pas ouvert pour chercher dans son environnement des éléments pour construire sa propre réalité. Le système peut percevoir ce qui se passe dans son environnement et peut se faire « irriter » par ces communications externes” (no original). XAVIER, José Roberto Franco. *La réception de l’opinion publique par le système de droit criminel*. 2012. Tese (Doutorado) - Curso de Faculté Des Sciences Sociales, Département de Criminologie, Université D’ottawa, Ottawa, 2012. p. 261.

⁶² LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 139.

⁶³ KUNZLER, Caroline de Morais. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. p. 128.

⁶⁴ LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 132.

Percebamos que Xavier disse que o sistema pode se fazer irritar, ou seja, colocando a prática da ação no sistema e não no ambiente, justamente por ser o sistema que possui essa capacidade de irritar e não o ambiente. “Luhmann afirma que os sistemas autorreferenciais autopoieticos podem ser irritados pelo ruído do ambiente, mas não podem ser compelidos à adaptação pelo ambiente”⁶⁵. Faz-se esse esclarecimento, pois ajuda a explicar o que queremos dizer quando pensamos se as ações de *advocacy* realizadas pela Conectas podem aumentar as chances dos temas tratados por elas serem acolhidos pelos sistemas jurídico e político do Brasil, pois são os sistemas que se deixam irritar. O que cabe às ações de *advocacy* é tornar o ruído do ambiente mais audível, de forma que o sistema possa perceber em algum momento o que acontece à sua volta. Conforme a fala de Kunzler⁶⁶, nesse sentido:

quando se afirma que o ambiente irrita o sistema pode haver uma interpretação errada de que o ambiente tem o poder de irritar, tem um controle sobre ele, configurando-se como uma força externa que atua sobre o sistema levando-o a agir. Para evitar esse engano, talvez fosse melhor dizer que o sistema irrita-se com o ambiente, deixando claro que é o sistema que seleciona, de acordo com seus critérios, as possibilidades que estão à disposição no entorno. Essas possibilidades, aliás, estão como que numa vitrine à espera de uma seleção por um sistema. Um mesmo elemento pode ser selecionado por sistemas diversos, cada um deles processando esse mesmo elemento de modo diferente.

Recorrendo à metáfora apresentada pela autora – algo que Luhmann utiliza frequentemente em seus textos – podemos pensar nas ações de *advocacy* como um instrumento responsável por colocar os temas nos quais se dedica (como observou-se, devem ser temas de interesse coletivo e esse trabalho se dedica aos voltados para os DH) na vitrine do ambiente. Dessa maneira, as organizações que realizam essa tarefa trabalham para que o tema se apresente da melhor forma possível, se destacando para o sistema observá-lo. Ainda utilizando da metáfora de uma vitrine de uma loja de um shopping, por exemplo, deveria se apresentar com uma embalagem agradável, chamativa e com preço compatível ao que o consumidor pode pagar. Ou seja, apresentando a comunicação de forma organizada e com a maior proximidade possível ao código do sistema, a diferenciado do seu redor. Pois, embora quem organizou a ação considere que está em conformidade ao código, somente o sistema poderá fazer essa análise.

Novamente recorrendo a Kunzler⁶⁷, entende-se que “quando o sistema observa algo no ambiente, na verdade está designando, ou melhor, diferenciado algo no meio do caos, do indiferenciado”. Esse caos ao qual a autora faz referência é justamente o ruído, o que não está organizado, o que não foi colocado na vitrine e que o sistema não “comprou”. Todo esse ruído são acontecimentos que ocorrem no ambiente e que são incompreensíveis para o sistema, embora ele consiga perceber que eles existem. Xavier nos explica, acerca do ruído, que este:

é o estímulo externo que não é captado pela sensibilização do sistema. O sistema não se preocupa com esse estímulo. O ruído é simplesmente um “murmúrio” (ou às vezes até mesmo gritos) cuja existência é percebida pelo sistema, mas que não é uma mensagem relevante para ele (e, portanto, não deve ser “processada” por ele)⁶⁸.

A diferenciação das ações de *advocacy* do ruído, realizada por meio da organização, é o que essas ações buscam para se tornar um estímulo captado pelo sistema, portanto irritação. Assim, devem tentar se mos-

⁶⁵ “Luhmann afirma que los sistemas autorreferenciales autopoieticos pueden ser irritados por el ruido del entorno, pero no pueden constreñirse a la adaptación por el entorno” (no original). CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Guadalajara: Universidad Iberoamericana, 1996.

⁶⁶ KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. p. 129.

⁶⁷ KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. p. 130.

⁶⁸ “le bruit est le stimulus externe qui n’est pas capté par la sensibilisation du système. Le système ne se sent pas concerné par le stimulus. Le bruit est simplement un « murmure » (ou parfois même des cris) dont l’existence est perçue par le système, mais qui n’est pas un message qui a de la pertinence pour lui (et conséquemment, ne doit pas être « traité » par lui)” (no original). XAVIER, José Roberto Franco. *La réception de l’opinion publique par le système de droit criminel*. 2012. Tese (Doutorado) - Curso de Faculté Des Sciences Sociales, Département de Criminologie, Université D’ottawa, Ottawa, 2012. p. 263.

trar como comunicação organizada, o que aumenta as chances de a irritação ocorrer. Pois, conforme Luhmann⁶⁹: “uma das prestações mais importantes da comunicação é a sensibilização do sistema perante acasos, perturbações e todo tipo de *noise* [ruído]. Com o auxílio da comunicação é possível tornar compreensível o inesperado, o importuno, o frustrante”. Assim, as organizações que realizam *advocacy*, ao transformar as demandas, anseios, necessidades, que se localizam no ambiente em comunicação organizada, tentam torná-las compreensíveis.

O sistema pode reagir ao ruído do ambiente com rejeição ou aceitação. Ao aceitá-la, ocorre a irritação e a comunicação é internalizada. Uma negação implica que o ruído continuará a ser ruído, mesmo que exposto na vitrine. Não se pode entender essa negação do sistema como um fracasso total para as ações de *advocacy*, pois ao menos houve uma organização para colocá-la na vitrine, sendo que, anteriormente, o ruído estava desorganizado, difuso, disperso. Ou seja, os temas alardeados receberam destaque.

Diante de todo exposto, estamos aptos a elaborar um conceito de irritação que possa nos amparar no estudo de caso, atingindo nosso objetivo específico. Irritação é um processo que ocorre dentro do sistema quando ele decide internalizar alguma informação que está na vitrine do ambiente, fazendo com que ela deixe de ser ruído e se torne comunicação interna. É um processo que somente pode ser realizado pelo sistema, o ambiente não pode constranger o sistema a adotar o que ele deseja. Ainda assim, pode buscar se organizar para tentar se adequar ao código do sistema, se colocando de maneira chamativa na vitrine do ambiente.

Como esse processo de irritação ocorre depende, basicamente, de duas coisas. A primeira é a comunicação, no que os sistemas sociais se baseiam. A segunda é o código binário de funcionamento do sistema. Luhmann entende que a informação constitui, somente, uma sugestão de seleção, e, para que a comunicação ocorra, de fato, é necessário que esse estímulo seja captado, ocorrendo a compreensão. Dito isso, pode-se entender que seu processo comunicativo envolve “três elementos independentes e complementares: a informação, a participação e a compreensão”⁷⁰. Assim, somente a emissão de uma informação não gera comunicação. A comunicação existirá quando houver uma emissão e ela for compreendida pelo receptor. E a aceitação ou rejeição da comunicação não interfere no conceito de comunicação.

Isso, pois, independente do que o receptor escolha fazer com a informação que ele recebeu, seu estado se modificou e agora ele não pode mais ignorar determinada situação/informação. “Seja qual for a decisão, a comunicação estabelece no endereçado um estado que não ocorreria sem ela, mas que somente pode ser determinado pelo próprio endereçado”⁷¹. Pode-se entender, por exemplo, que o simples fato de se emitir uma mensagem não irá gerar uma comunicação com o sistema. A comunicação somente ocorre quando o sistema compreende o que foi transmitido. Por essa razão, a informação não pode ser apresentada na forma de ruído, deverá estar organizada. Ainda, não importa se o sistema recusa ou aceita a informação para que exista comunicação, mas nos importa que essa comunicação seja aceita para que ocorra a irritação.

A rejeição não pode ser vista como um fracasso total para a *advocacy*. Embora rejeitada, a comunicação ocorreu. Então, o tema no qual as ações de *advocacy* estavam se dirigindo naquele momento foi colocado em pauta, foi discutido, debatido, aconteceram campanhas ou passeatas para a defesa de determinada questão. O que pode levar a debates posteriores, mudanças futuras, pelo fato de o tema ter entrado em debate, o que antes não ocorria. Os temas serão abordados, de maneira aprofundada, mais adiante. A derrota da *advocacy* pode ter ocorrido, pois o sistema que desejavam irritar considerou que aquele tema não fazia parte do seu código. O que, talvez, em um futuro, possa ser modificado, já que Bachur⁷² aponta que mudar de lado do código não é uma ação bloqueada, mas leva tempo. Os códigos funcionam “em um esquema binário que

⁶⁹ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 197.

⁷⁰ NEVES, Rômulo Figueira. *Acomplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. p. 68.

⁷¹ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 171.

⁷² BACHUR, João Paulo. *Distanciamento e crítica: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 60.

contém um valor positivo e outro negativo – que é a negação daquele, por exemplo, direito/não direito, verdade/falsidade, ter/não ter. Percebe-se que é justamente com auxílio do código que se mantém a identidade (unidade) do sistema”⁷³.

Bachur⁷⁴ também explica que os lados do código não se confundem com questões morais, o que nos leva a compreensão de que não necessariamente o lado que controla a entrada de informação no sistema seja o lado “correto” e vice-versa, tampouco que um lado correto necessariamente exista. Assim, caso as ações de *advocacy* não sejam aceitas, isso não quer dizer que elas estejam erradas. Somente que o sistema não as considerou adequadas em relação ao seu código naquele momento. Outro conceito essencial que se relaciona com o código e que Luhmann deslocou do indivíduo para os sistemas⁷⁵ é o do sentido:

o conceito de “sentido” desempenha um papel fundamental na teoria dos sistemas sociais de Luhmann. É usado, não em oposição à “falta de sentido” (Sinnlosigkeit), como na tradição hermenêutica, mas em seu sentido fenomenológico: seguindo Husserl, Luhmann define sentido como o “horizonte” de possibilidades que está virtualmente presente em todas as suas atualizações. Como a diferença entre o possível e o real, o sentido em si é uma categoria “sem diferença” (differenzlos), que designa o meio pelo qual os sistemas sociais processam a complexidade do mundo⁷⁶.

Como bem resume Ferreira⁷⁷, “o sentido opera a distinção atual/potencial”. Dessa maneira, o sentido estabelece uma possibilidade que irá ser escolhida e o restante permanece como possibilidade de atualização para o sistema, estabelecendo a fronteira do sistema que será sempre uma fronteira de sentido. Assim, o que não estiver de acordo com o código, não tiver sentido para o sistema, será “descartado, remanescendo na complexidade do ambiente como potencialidade do futuro”⁷⁸. Por fim, resta a questão dos temas. De acordo com Luhmann⁷⁹, os temas possuem um conteúdo material, um aspecto temporal e um aspecto social.

O aspecto material seria justamente o seu conteúdo, sobre o que se referem, desde mexericos (termo utilizado na tradução da obra de Luhmann) sobre alguma celebridade aos números do mercado na bolsa de valores. Se não houver interesse no prosseguimento dessa comunicação, não há limites ao que podem se referir. Em relação ao tempo, os temas também podem se referir a uma contribuição anterior, sendo ainda interessantes para as pessoas ou já cansativos. Podem ter um tempo de existência maior ou ser fruto de um acontecimento recente. Sobre o aspecto social, é necessário que o tema vá ao encontro dos participantes e da possibilidade de contribuição deles, como uma forma de ligar mais ou menos esses participantes. Também é necessário pensar em temas nos quais todos possam contribuir, indo além da individualidade das pessoas e dando a elas uma chance de contribuição individual satisfatória. Tendo conceituado a *advocacy* e explicado no que consiste a teoria dos sistemas sociais, estamos aptos a realizar o nosso estudo caso.

4 Conectas: organizar e irritar

Considerando-se a limitação em relação à extensão de um artigo científico, não será dedicada uma seção para o estudo da história da organização Conectas. A análise consistirá em dois momentos: no primeiro,

⁷³ FERREIRA, Fernanda Busanello. *O grito!* Dramaturgia e funções dos movimentos sociais de protesto. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015. p. 26.

⁷⁴ BACHUR, João Paulo. *Distanciamento e crítica*: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 60.

⁷⁵ FERREIRA, Fernanda Busanello. *O grito!* Dramaturgia e funções dos movimentos sociais de protesto. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015. p. 46.

⁷⁶ KNODT, Eva. Prefácio. In: LUHMANN, Niklas. *Social systems*. Stanford: Stanford University Press, 1995. p. XXIII.

⁷⁷ FERREIRA, Fernanda Busanello. *O grito!* Dramaturgia e funções dos movimentos sociais de protesto. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015. p. 47.

⁷⁸ KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. p. 128.

⁷⁹ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais*: esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 180.

“Organizar”, será observada a forma como a Conectas atua e, posteriormente, mapeadas as atividades desenvolvidas pela organização com base em seus relatórios anuais. E, no segundo, “Irritar”, serão relacionadas essas ações com a teoria estudada ao longo da dissertação – a teoria dos sistemas sociais – com o intuito de verificar se as ações da Conectas conseguem organizar o ruído do ambiente tornando mais audível. Com esses dois tópicos, espera-se atingir o último objetivo específico do artigo: analisar as ações de *advocacy* da Conectas, relacionando-as com a teoria dos sistemas, a fim de verificar como se organizam para tentar irritar os sistemas político e jurídico do Brasil, suas estratégias e efetivas conquistas neste âmbito.

Para realizar essa análise teremos que relacionar as características apresentadas sobre *advocacy* (comunicação – tanto em relação ao contato com a mídia, quanto campanhas de educação e de envergonhamento; conhecimento técnico; credibilidade/legitimidade; formação e atuação em redes; contexto da atuação; a busca por um interesse coletivo/promoção de uma causa social; a importância dos valores; uma atuação persistente e não pontual; e, a utilização do efeito bumerangue) com os conceitos descritos sobre a teoria dos sistemas. Esses conceitos são: sistema; ambiente; fechamento operacional; autopoiese; irritação; comunicação; código; e, tema.

Por fim, após realizar a análise dessas características com esses conceitos, buscou-se verificar quais suas relações, se elas existem. Feito isso, verificou-se se as ações de *advocacy* conseguiram produzir irritação em determinado sistema alvo das atividades. Sem nos esquecermos da autopoiese e do código de funcionamento desses sistemas. Assim, para que a irritação fosse produzida, o sistema deve considerar que determinado fato está de acordo com o seu código e que por vontade própria ele decidiu incorporar essa nova comunicação. Começaremos analisando como a Conectas diz atuar com as características das ações de *advocacy*.

4.1 Organizar

Nesse momento, examina-se se as ações desempenhadas pela Conectas podem ser consideradas *advocacy*, como essas ações são conduzidas, suas características e estratégias. Ou seja, entender se/como a Conectas organiza o ruído do ambiente, de maneira a facilitar a identificação desse ruído por parte dos sistemas. O primeiro passo será analisar as cinco perspectivas de atuação da Conectas apresentadas em seu site. Posteriormente, analisam-se os relatórios anuais disponibilizados pela organização (2007-2019), verificando quais ações foram realizadas e de que forma foram conduzidas. Para realizar essa primeira análise, teremos que relacionar as atividades da organização com as características apontadas anteriormente: comunicação; conhecimento técnico; credibilidade/ legitimidade; etc.

No site da Conectas, na aba “Quem somos”⁸⁰, a organização diz que, ao longo de sua existência, aperfeiçoou suas estratégias para que pudesse enfrentar os retrocessos e promover mais direitos. Cinco formas de atuação são apontadas em seguida:

- Atuação internacional:
 - o Denuncia violações de direitos humanos nos mecanismos internacionais;
 - o Estuda, analisa e formula recomendações/proposições/soluções com base em análises comparadas;
 - o Monitora e incide na política externa do Brasil e dos países do Sul Global para que contribuam no fortalecimento dos direitos humanos.
- Articulação e parcerias:

⁸⁰ Disponível em: <https://www.conectas.org/quem-somos/>. Acesso em: 6 maio 2021. Durante a execução desse trabalho, o site da Conectas passou por algumas modificações e, por isso, algumas abas, talvez, não possam mais ser encontradas com a mesma nomenclatura.

o Cria espaços para troca de experiências e construção de parcerias nacionais e internacionais para fortalecer o movimento de direitos humanos;

o Responde a emergências e se solidariza com pessoas e grupos que tiveram seus direitos humanos violados;

o Serve de radar para possibilitar respostas rápidas e coletivas a ameaças.

• Atuação jurídica:

o Identifica, analisa e produz pareceres e notas técnicas sobre legislações que afetam os direitos humanos;

o Realiza ações de litigância estratégica, judicial e extrajudicial, no âmbito nacional e internacional, em especial no Supremo Tribunal Federal e nos Sistemas Interamericano (OEA) e Universal (ONU) de Direitos Humanos;

o Monitora decisões do sistema de justiça e produz pesquisas para sensibilização e *advocacy*.

• Incidência:

o Influencia o debate público de maneira técnica e apartidária;

o Propõe soluções e pressiona o poder público para implementá-las;

o Exige transparência do Estado.

• Comunicação e engajamento:

o Leva a mensagem dos direitos humanos de forma acessível, inspiradora, engajadora e atrativa;

o Veicula informações rigorosas e precisas;

o Constrói narrativas que promovem os direitos humanos e contrapõem retrocessos;

o Vocaliza posicionamentos da organização;

o Constrói uma rede pública de engajamento e mobilização.

Como análise inicial, podemos ver que duas menções à palavra “incidência” são realizadas e uma à “*advocacy*”. Em relação à incidência, a primeira vez que aparece é quando é dito que a Conectas incide na política externa do Brasil e de outros países do Sul para que contribuam no fortalecimento dos DH. E a segunda aparece como uma forma de atuação, sendo que as características dessa seção se parecem muito com atividades de lobby: como influenciar o poder público, por exemplo. Conforme o tópico anterior sobre *advocacy*, a palavra “incidência” aparece como um substituto da palavra “*advocacy*” e não da palavra “lobby”. O que pode levar a essa confusão conceitual, portanto, refere-se ao fato de a Conectas possuir certo receio em utilizar a palavra “lobby”, devido à conotação negativa que o termo possui no Brasil – embora, como vimos anteriormente, lobby também pode ser uma atividade positiva utilizada pela sociedade civil. Assim, substituiu-se o uso da palavra lobby por incidência.

Como dissemos na introdução, realizamos entrevistas para a obtenção de dados. Entrevistamos: “entrevistado 1” que estava há mais de três e meio na Conectas e naquele momento ocupava cargo com obrigações relacionadas à *advocacy* internacional; “entrevistada 2”, que faz parte da Conectas desde 2004, ocupando cargos desde estagiária até de diretoria; e, “entrevistada 3”, que trabalhou na Conectas entre 2018 e 2020, na área de *advocacy*. Retornando à análise, o vínculo de lobby com algo negativo fica claro na fala da “entrevistada 2”. Podemos ver como ela relaciona, embora implicitamente, o lobby com “politicagem”, e “interesses privados”, enquanto a *advocacy* seria a política legítima. Nas palavras da entrevistada:

Eu acho que, de forma bem simplista, *advocacy* é quando você faz incidência para influenciar políticas públicas ou legislações que vão impactar a vida das pessoas. Nesse sentido, é a ideia do *advocacy* como lobby do interesse público. Você não faz isso para atender interesses privados, interesses materiais de

um ator ou de um grupo pequeno, mas é pensando na totalidade. E principalmente pensando nos mais vulneráveis. E é a política legítima. Não é politicagem, é política legítima.

Observa-se, também, uma visão complementar a essa apresentada pelo “entrevistado 1”, colocando *advocacy* como algo positivo e lobby como negativo, conforme se extrai de sua entrevista:

eu acho que o *advocacy* também tem essa ferramenta que eu acho que difere um pouco do conceito do que a gente entende lobby. Lobby a gente acha que é aquela troca de favores. Eu acho que o *advocacy* tem muito mais um papel de convencimento e você convencer e mostrar informação.

A fala da “entrevistada 3” explica melhor essa questão:

entrevistada 3: Tem uma discussão aí sobre a utilização desse termo do lobby – se você for falar isso com [uma profissional X da Conectas], ela vai falar que a gente faz lobby do bem. [...] Mas você sabia que o pessoal de direitos humanos não gosta da utilização do termo lobby, porque faz uma confusão com as empresas que fazem lobby no Congresso, então a gente utiliza o termo incidência ou *advocacy*, e aí o que faz essa diferenciação é justamente a política que a gente advoga, que a gente está trabalhando ali, que é efetivação de direitos humanos, garantias fundamentais.

Entrevistador: Então, oficialmente, a Conectas não diria que uma das estratégias de *advocacy* dela é o lobby?

Entrevistada 3: Jamais, porque não é. Que tem essa diferenciação.

Pode-se extrair dessas falas que a Conectas realiza lobby de maneira muito similar à forma conceituada no primeiro capítulo, ou seja, uma pressão política realizada por um grupo organizado que não busca exercer o controle daquele poder, mas sim influenciar uma política vigente ou moldar futuras políticas. Contudo, devido à visão negativa sobre lobby no Brasil, a organização prefere se posicionar de uma maneira distinta, dizendo realizar incidência ou *advocacy*. Compreendemos essa posição da organização. Inclusive, como uma forma de se aproximar do grande público que não conhece a definição de lobby. Contudo, ao se expressar dessa maneira, pode causar uma ambiguidade ao considerar que incidência ou *advocacy* seriam somente lobby com objetivos de promover interesses coletivos ou uma causa social, e não uma ação capaz de aglutinar várias outras estratégias. Sendo o lobby somente uma delas.

Até mesmo, pois, examinando as outras formas de atuação apontadas pela Conectas, podemos ver que elas se encaixam nas características de *advocacy* apresentadas durante o trabalho. Na forma “Atuação Internacional”, a Conectas diz denunciar violações de DH nos mecanismos internacionais, o que remete diretamente ao efeito bumerangue. Ao dizer que estuda, analisa e formula recomendações com base em análises comparadas, pode-se perceber que a organização não somente produz como recorre a conhecimentos técnicos específicos para realizar suas atividades. E, ao apontar que monitora e incide na política externa do Brasil e de outros países, percebe-se que suas ações não são pontuais, mas uma atuação persistente, devido ao monitoramento. A utilização do efeito bumerangue pode ser observada nas palavras do “entrevistado 1”:

Então, ao longo do tempo, a gente focou muito mais o *advocacy* internacional como uma plataforma para impulsionar o *advocacy* nacional em matéria de produção de direitos domésticos, no sentido de denunciar violações de direitos humanos que ocorrem no Brasil e estimular, fazer essa incidência de *advocacy* para que os organismos internacionais se manifestem contra as violações que acontecem no Brasil. Agora, o principal foco do *advocacy* internacional é chamar a atenção para as violações de direitos humanos que ocorrem no Brasil. [...] muito do que a gente faz com o *advocacy* internacional é uma coisa que dá muito apoio ao trabalho doméstico. É quase que muito conectado. Uma coisa alimenta o outro. O *advocacy* doméstico alimenta o *advocacy* internacional e o internacional o doméstico, porque, por exemplo, a gente não vai, digamos, conseguir a aprovação de uma lei por causa do *advocacy* internacional. A gente vai adicionar uma camada a mais de pressão para conseguir a aprovação daquele projeto de lei.

“Articulação e parcerias” se referem à formação e atuação em redes. Característica que parece ser uma das mais fortes da Conectas, devido à grande quantidade de ações que realiza em rede. A Conectas cria e participa dessas redes ao criar espaços para trocas de experiências visando fortalecer o movimento de DH

e ao responder a emergências e se solidarizando com pessoas ou grupos que tiveram seus DH violados. Conforme o “entrevistado 1”, a organização em redes é fundamental para o trabalho da Conectas, pois:

É muito difícil da Conectas atuar sozinha em um caso. A gente sempre se alia a parceiros, a organizações que também trabalham com o mesmo tema, ou organizações ou redes de que a gente faz parte. A Conectas, como organização, o princípio fundamental nosso é trabalhar em rede, trabalhar com parceiro. Nunca ir sozinho ou atuar em um tema sozinho.

A “Atuação Jurídica” da Conectas consiste em identificar, analisar e produzir pareceres e notas técnicas sobre legislações que afetam os DH e monitorar decisões do sistema de justiça e produzir pesquisas para sensibilização e *advocacy*, se tratando de conhecimentos técnicos específicos. Também realiza ações de litígio estratégico, nacional e internacionalmente, tendo relação tanto com a estratégia de litígio estratégico quanto com a característica do efeito bumerangue. A “entrevistada 3” demonstra como é necessária a atuação jurídica da Conectas quando a organização encontra dificuldades em atuar no processo legislativo, uma vez que:

articulando com isso – e intercalando com isso também – a atuação nas frentes do Judiciário, especialmente no STF [Supremo Tribunal Federal], porque, no início do ano passado [2019], como a gente teve um desrespeito muito grande ao processo legislativo, e o Presidente legislando via medidas provisórias – centenas de medidas provisórias, uma atrás da outra, para legislar sobre matéria que não é de medida provisória – foi recorrente a gente recorrer até o STF para impugnar, para discutir decreto, impugnar medida, apresentar PDL [Projeto de Decreto Legislativo]. Isso tudo numa articulação construída com organizações que têm legitimidade para isso. [...] Então, a gente, às vezes, constrói articulação para quem é legítimo proponha a ação, e a organização entre como *amicus curiae* dentro da ação e faça sua contribuição. Isso foi uma estratégia bem importante, por exemplo, para discutir os decretos de lei – os decretos de posse e porte de arma. Foram nove decretos editados ano passado [2019], e até junho do ano passado, cinco tinham sido judicializados no STF.

Por “Incidência”, podemos entender que a Conectas realiza lobby, por realizar uma pressão política, e buscar influenciar o debate público, propor soluções, pressionar o poder público a adotar essas soluções e exigir transparência do Estado. A execução do lobby pode ser percebida nas falas da “entrevistada 2” e “entrevistada 3”. A “entrevistada 2” fala sobre o “estar dentro do Congresso”: “uma outra estratégia é o corpo a corpo mesmo, que é esse trabalho legítimo de estar dentro do Congresso, ir aos gabinetes, entregar nota técnica, poder ter um momento de falar com os parlamentares, apresentar nossa posição”. Enquanto a “entrevistada 3” aborda as articulações no Congresso e a proximidade com assessorias dos legisladores:

Acho que é bem importante também registrar que não só as articulações em rede, [...] mas dentro das duas casas – tanto na Câmara, quanto do Congresso – eram bem importantes. Então, eu tinha um trabalho de aproximação das assessorias, de ir mesmo, entrar em contato, de conversar com o chefe de gabinete da assessoria de um partido X ou do partido Y. Isso é bom para você fazer uma sondagem política de um tema determinado, tanto também para você trazer um posicionamento da organização sobre esse ou aquele tema. A Conectas é referência dentro do Congresso, então a gente era buscado por muitas assessorias para sermos ouvidos sobre: “a gente tem esse projeto de lei, o que vocês acham sobre esse tema?”. Isso nos dá oportunidade de incidir.

A última forma de atuação é “Comunicação e Engajamento”. Ao levar mensagens de DH de forma acessível, engajadora e atrativa; ao veicular informações rigorosas e precisas; e, ao construir narrativas que promovem os DH, a Conectas está realizando campanhas de comunicação, mais especificamente de educação e conscientização. Ao buscar vocalizar seus posicionamentos e construir narrativas que contrapõem retrocessos em relação aos DH, pode-se observar características de campanhas de “envergonhamento”. Por fim, ao construir uma rede pública de engajamento e mobilização, está trabalhando em rede.

A relação com a imprensa é uma característica importante da Conectas, conforme a “entrevistada 2”: “parte do que a gente usa de estratégia é imprensa, então criar um debate público a partir da imprensa e aí vem toda uma estratégia de construção de contatos com jornalistas, produção de avisos de pauta, *press releases*, saber como pautar um jornalista”. A Conectas ainda criou, em 2020, um podcast para falar sobre DH em

parceria com o jornal Folha de São Paulo, chamado “Cara Pessoa”⁸¹. O que demonstra tanto uma estratégia da Conectas de falar e divulgar assuntos relacionados aos DH – gerando conscientização –, como também evidencia esse trabalho em conjunto da organização com o jornalismo, a mídia.

Ao analisar essas formas de atuação, pode-se afirmar que, de fato, a Conectas realiza *advocacy*. Embora haja certa inconsistência em relação ao termo “incidência”, que na forma de atuar da Conectas aparece quase como um sinônimo para lobby, isso não compromete sua atuação. Apesar de negar realizar, a Conectas, ainda, executa lobby como uma de suas estratégias de *advocacy*, porém denomina essa atividade como “incidência”. Em relação às características apresentadas anteriormente, nesse momento inicial, não foram identificadas informações suficientes para que se possa afirmar que a atuação da Conectas é baseada em sua credibilidade/legitimidade, que considera o contexto para definir suas estratégias e que os valores são importantes nas suas atividades. Em relação ao interesse coletivo, considera-se que, ao demonstrarmos as falas dos representantes da Conectas sobre lobby, observou-se que eles consideram sua atuação como tendo interesses coletivos, ao contrário da visão negativa sobre lobby de buscar interesses privados. Além disso, ao analisar a aba “Perguntas e Respostas”⁸² no site da Conectas, a organização afirma que “promove ações de advocacia estratégica e de interesse público, não estando a serviço de nenhuma empresa ou governo brasileiro”. Passemos, então, à análise dos relatórios anuais.

Com a análise dos relatórios, evidências de que o contexto é importante para a Conectas pensar suas ações e estratégias foram localizadas nas mensagens dos diretores que estiveram presentes em quase todos os relatórios. Em relação aos valores, nós identificamos somente duas menções, ambas em 2011. Contudo, as menções remetem aos valores relacionados à criação da organização e ao idealismo que está enraizado na mentalidade daquelas pessoas que contribuem para a missão da organização. Dessa maneira, entende-se que os valores são uma característica primordial da Conectas, estando presente na execução de todas as suas atividades.

Apesar de haver uma menção à credibilidade da organização (em 2008), entendemos que essa é uma característica que deve ser analisada por meio da visão de indivíduos que não fazem parte da Conectas. Por essa razão, entrevistamos outras 3 pessoas e questionou-se a maneira como elas enxergavam o trabalho da Conectas. Entrevistamos: “entrevistada 4”, da ACT – Promoção da Saúde; “entrevistada 5”, do Instituto Alana; e, “entrevistada 6”, da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH).

A “entrevistada 4” afirmou não conhecer em detalhes a atuação da Conectas: “conheço a entidade, a instituição, tenho o maior respeito e admiração, mas eu não tenho conhecimento profundo dos detalhes”. Ainda que a Conectas e a ACT compartilhem algumas redes e espaços de articulação, outros profissionais da ACT eram responsáveis por essas áreas compartilhadas. A “entrevistada 5” considera que o trabalho da Conectas é “de altíssimo nível, muito qualificado e que tem tido bastante sucesso nessa trajetória [de luta e defesa dos DH no Brasil]”. A entrevistada, ainda, afirmou que o Instituto Alana e a Conectas são parceiros na atuação litigiosa-judicial e que a atuação da Conectas “é sempre muito bem-vinda e muito bem-conceituada nas cortes, de forma geral, em todas as parcerias que nós tivemos”.

E a “entrevistada 6” afirma que a Conectas “é uma entidade que proporciona bastante diálogo e que a gente [SMDH] tem uma relação franca, aberta, sem muitos problemas e que tem se fortalecido [...] e que com certeza potencializa o nosso trabalho [da SMDH] aqui na ponta”. Contudo, a entrevistada faz uma ressalva de que embora algumas pessoas da Conectas sejam “bem cautelosas, bem respeitadas com as entidades de ponta. Respeitam muito, ouvem muito”, outras “às vezes metem os pés um pouquinho pelas mãos e tentam passar por cima da gente [organizações de ponta]”, e salienta que são as organizações de ponta “que sabem as porradas que vêm”.

⁸¹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/podcasts/cara-pessoa/>.

⁸² Disponível em: <https://www.conectas.org/perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 18 maio 2021.

Com essas falas podemos apontar que a Conectas tem credibilidade para realizar suas ações de *advocacy*, já que é conhecida e respeitada pelos seus pares. Embora alguns aspectos possam ser melhorados – como apontado pela “entrevistada 6” –, isso não compromete a atuação da organização, já que a Conectas e a SMDH ainda conseguem trabalhar em conjunto e potencializar uma o trabalho da outra. Dessa forma, cumprimos o objetivo nessa primeira parte e demonstramos que as ações da Conectas estão alinhadas às características de ações de *advocacy*. Além disso, sistematizamos suas ações, o que será melhor apresentado no tópico seguinte.

4.2 Irritar

Com o desenvolvimento da pesquisa pudemos entender que o ruído do ambiente foi organizado pela Conectas por meio de ações de *advocacy*, o que propicia responder parte do problema de pesquisa: o processo é feito por meio de ações de *advocacy*. Durante a observação sobre a Conectas todas as características apresentadas sobre a *advocacy*. Contudo, nem todas ações ou entidades precisam se valer sempre de todas essas características. Como apresentado anteriormente, para Luhmann⁸³, pode haver algumas causas, mas não todas envolvidas no processo de provocar determinados efeitos e, ainda assim, pode-se falar de produção. Pode haver um “complexo de causas produtivas”. O que se entende neste artigo como parte desse complexo de causas para organizar o ruído do ambiente na forma de comunicação são justamente as características das ações de *advocacy*.

Pensando se a Conectas torna o ruído do ambiente mais audível, analisamos os relatórios anuais da organização anteriormente apresentados. As ações de *advocacy* da Conectas se materializaram como comunicação organizada naquelas formas observadas: atuação em rede, atuação jurídica, em lobby... Elaborou-se a tabela 1 para auxiliar a visualização dessas atividades em cada ano.

Tabela 1 - Atividades realizadas pela Conectas

	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	Tot.
Atuação em rede	4	6	5	1	4	X	1	2	3	6	3	7	2	44
Atuação jurídica	3	3	6	X	3	1	5	3	5	1	6	1	1	38
Comunicação	X	4	X	X	X	X	9	8	7	2	2	2	8	42
Conhecimento técnico/ produção de conhecimento	2	4	10	1	11	X	10	6	12	9	5	11	7	88
Credibilidade	X	1	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	1
Efeito bumerangue	3	2	1	1	X	X	9	3	10	22	6	24	6	87
Lobby	X	2	7	1	4	X	5	7	8	5	2	X	1	42
Monitoramento	X	1	2	2	3	X	1	X	1	X	1	X	X	11
Valores	X	X	X	X	2	X	X	X	X	X	X	X	X	2
Total	12	23	31	6	27	1	40	29	46	45	25	45	25	355

Analisando-se os números, pode-se afirmar que 2015 foi ano em que se identificaram mais atividades realizadas pela Conectas, 46, e, 2012, a menor quantidade de ações. Isso, pois, em 2012, a Conectas não divulgou um relatório anual. Em relação às táticas – entendidas aqui na forma como a Conectas organiza a comunicação –, o conhecimento técnico/produção de conhecimento e o efeito bumerangue foram as mais utilizadas, 88 e 87 atividades, respectivamente. Como demonstrado ao longo deste trabalho, os sistemas são entendidos como operacionalmente fechados. Dessa maneira, não é possível que a Conectas organize o

⁸³ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 37.

ruído do ambiente e apresente essa comunicação organizada a um sistema e que, com certeza, ele a aceitará. A escolha é do sistema.

De toda maneira, a comunicação ainda acontecerá, pois é necessário que o sistema compreenda a mensagem emitida pelas ações de *advocacy* para que ela seja entendida dessa forma (comunicação). Importa que o tema, antes invisível, seja alardeado. Como já conceituado, a aceitação ou rejeição da comunicação não interfere no conceito de comunicação. “De modo que também ocorre comunicação quando ego considera a informação como incorreta, quando ele não quer satisfazer o desejo sobre o qual ela informa, quando não quer seguir a norma à qual o caso se refere”⁸⁴.

Os sistemas, político e jurídico, possuem seus códigos próprios de funcionamento que funcionam em um esquema binário, um negativo e outro positivo, sendo eles: direito/não direito e a política/não política. Contudo, o que essas distinções significam? Significam que o sistema trabalha dentro de uma lógica para dizer o que faz ou não faz parte de sua constituição. No sistema jurídico, essa lógica de direito/não direito é entendida com base na dualidade lícito/ilícito, como explica Neves⁸⁵:

por exemplo, dentro do sistema direito (*Recht*), os processos comunicativos válidos são determinados pela oposição lícito/ilícito e produzem elementos que vão operar a partir desses pressupostos. Dentro deste sistema, portanto, os elementos de funcionamento, como as leis, as sentenças, os pareceres etc. tratam desta oposição e fazem referência a elementos da mesma natureza e são pré-requisitos para a elaboração de novos elementos dentro do sistema.

Já no sistema político, a lógica depende de outra dualidade: governo/oposição. Podendo ser entendida como o que o grupo governante entende como sua agenda de governo e o que o grupo de oposição gostaria de incluir nessa agenda. Entender o que está fora do sistema como oposição não impede que novas agendas sejam incluídas. Caso elas sejam, o governo somente mudou sua forma de pensar e passou a incluir determinado tema como compreendido dentro da sua agenda de governo. Como dito por Kunzler⁸⁶:

o código do sistema político é governo/oposição. O governo representa quem detém cargos políticos e governa, quem exerce o poder e, através dele, emite decisões coletivamente vinculantes. A oposição representa quem não detém, mas almeja, cargos políticos e o poder, e para isso estabelece estratégias diversas das implementadas pelo governo. [...] Por um lado a oposição aponta alternativas ao programa do governo, tentando substituí-lo, por ocasião das eleições, e por outro, o governo empenha esforços para manter-se no poder.

Desse modo, a Conectas deve buscar organizar o ruído de forma a tentar adaptá-lo a esses códigos dos sistemas (os apresentando como lícitos ou como possíveis agendas do governo), para criar condições mais favoráveis nas quais as comunicações organizadas possam ser aceitas, internalizadas. Ainda que as comunicações organizadas pela Conectas estejam em consonância com os códigos, no primeiro momento, elas não serão vistas pelos sistemas como irritação, pois, até então, não foram analisadas pelos sistemas e entendidas como informação. Essa atuação de se buscar uma adaptação aos códigos dos sistemas “é um efeito intencionado [para] criar uma situação assim aguda, mas aberta, e a comunicação pode incorporar elementos de pressão que impelem os endereçados mais na direção da aceitação do que da rejeição”⁸⁷. Ou seja, atuar buscando a aceitação, criando as bases para isso, se adaptando, mesmo que não haja garantia de internalização.

Com base na tabela apresentada anteriormente, podemos verificar quais foram as ações de *advocacy* (comunicação organizada) destinadas ao sistema jurídico e quais foram destinadas ao sistema político. Entenderam-se as comunicações destinadas ao sistema jurídico como todas aquelas destinadas ao Poder Judiciário. E as destinadas ao sistema político como aquelas que visaram influenciar, de forma mais direta ou não, os

⁸⁴ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 178.

⁸⁵ NEVES, Rômulo Figueira. *Acomplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. p. 20.

⁸⁶ KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. p. 133.

⁸⁷ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 172.

Poderes Legislativo e Executivo. Classificamos algumas ações como “Outras”, pois por mais que, em última medida, elas possam até visar provocar o sistema político, essas ações podem demorar muito ou nunca serem realizadas, pois dependem da ação das pessoas formadas em cursos ou que tiveram acesso a documentos e campanhas de conscientização produzidas e realizadas pela Conectas, por exemplo. Também classificamos em “Outras” ações de lobby que não se destinavam ao Poder Executivo Federal, e procedeu-se da mesma forma com ações jurídicas que não tinham direcionamento ao Poder Judiciário brasileiro em âmbito federal.

Essa análise demonstrou que 198 (56%) ações podem ser classificadas como “Outras”, 124 (35%) como destinadas ao Sistema Político e 31 (9%) direcionadas ao Sistema Jurídico. Se o nosso objetivo fosse, por exemplo, analisar a eficácia das ações, teríamos que analisar quais dessas ações conseguiram formar parte de algum dos dois sistemas, verificando qual é a porcentagem de sucesso. Porém, não é isso que se objetiva, especialmente devido à escolha da teoria. A teoria dos sistemas não vai na direção desse modelo de causalidade e de se calcular probabilidades ou chances de sucesso. Como mencionado anteriormente, o foco do trabalho é no processo. Pois, por mais que se calculasse uma suposta taxa de sucesso, ela não nos traria nenhuma vantagem analítica, já que não podemos prever o comportamento do sistema e cada comunicação organizada na forma de ações de *advocacy* será analisada pelo sistema de forma isolada devido a sua característica autopoietica.

Em relação aos sistemas, podemos pensar se há alguma relação entre as ações destinadas ao sistema político e ao sistema jurídico. Para a “entrevistada 2”, essa relação existe e a Conectas:

inclusive, faz estratégias de *advocacy* combinadas com outras estratégias também. Em temas vários da Conectas, a gente está trabalhando para aprovar uma lei, mas, ao mesmo tempo, também tem que estar [trabalhando] por meio do judiciário, para barrar alguma ação que seja contrária ao tema em questão. E você tem que ter muito domínio do cenário político do país, porque tudo isso influencia. Então, a gente sabe que tem questões que caiu com um relator X. Esse relator X está envolvido em uma investigação Y, é óbvio que isso vai ter um impacto, então você também tem que ter ciência dessas limitações e aí, dentro das regras do jogo, trabalhar para tentar desatar esses nós.

Para o “entrevistado 1”, essa relação depende da situação: “dependendo da situação, a gente precisa de um apoio de litígio [estratégico], por exemplo, para o *advocacy*. [...] Então, às vezes, o litígio entra também como esse leque de ações que a gente usa e aí a gente precisa de um apoio do judiciário”. A “entrevistada 3”, ainda, faz uma importante observação, de que podem existir interferências de outro sistema, o econômico, na execução das ações de *advocacy*:

eu tenho certeza de que tem interferência do sistema econômico, sabe por quê? Porque quando a gente está falando de defesa de direitos humanos e defesa da igualdade, direitos iguais, a gente, necessariamente, está mexendo na distribuição de recursos – isso impacta totalmente o sistema econômico. Quer dizer, a gente mexe no cerne do sistema econômico, que é a distribuição de recurso. Então, se a gente tem uma situação desigual é porque os recursos não são distribuídos igualmente, e tem uma corresponsabilidade do sistema econômico. E aí a gente tem também uma reação muito grande desses grandes empresariados, dessas grandes corporações [que são contrários a essas ações de *advocacy*].

Luhmann considera que os sistemas funcionam de forma independente entre si. Inclusive, devido a suas características autopoieticas e por cada sistema possuir um código próprio de funcionamento. Para o autor, os sistemas podem se relacionar de uma forma chamada “interpenetração”: “interpenetração ocorre, correspondentemente, quando, portanto, ambos os sistemas se possibilitam reciprocamente, levando ao outro respectivo sua própria complexidade pré-constituída”⁸⁸.

Essas relações, apontadas pelos entrevistados, podem ser entendidas como uma forma de interpenetração ou como uma interferência entre os sistemas, de uma forma não prevista pela teoria. Como dito pelo Professor Marcelo Neves em exposição online, essas questões de interferência dos sistemas podem estar diretamente relacionadas ao contexto se está analisando, por exemplo, dentro de qual Estado. Sendo “a

⁸⁸ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 241.

sociedade mundial muito mais complexa do que a diferenciação funcional”⁸⁹, havendo concorrências com outras diferenças como centro/periferia ou inclusão/exclusão. De acordo com Marcelo Neves⁹⁰:

as formas de funcionalidade variam muito e, portanto, as formas de diferenciações são radicalmente diferentes havendo concorrência com outras variáveis estruturais nessa sociedade mundial. [...] É impossível alguém vender um camelô aqui em Bielefeld [Alemanha] sem ordem judicial, sem ordem administrativa, sem apoio do Estado [...] porque é tudo uma caixinha organizada como a de Luhmann. Mas isso não é a realidade, essa diferenciação como tem aqui na Alemanha, que funciona aqui, perde todo o sentido se eu for para o Burundi, onde lá o Chefe de Estado [...] mandou prender [por terem ganhado o jogo] o pessoal do time porque considerou que isso era uma conspiração contra o Estado. Então, você veja que é difícil você aplicar diferenciação funcional num contexto desse tipo, por exemplo, do Burundi.

Pode-se depreender dessa fala que, embora a teoria dos sistemas original, ou seja, criada dentro do contexto alemão, preveja uma não relação entre os sistemas por meio da diferenciação funcional, nem sempre essa “caixinha organizada” poderá ser observada. Marcelo Neves citou o exemplo do Burundi. E, nas falas apresentadas dos representantes da Conectas, pode-se observar que eles consideram haver uma interferência de outros sistemas nas suas ações de *advocacy* no Brasil, seja para auxiliar na execução de determinada atividade, seja como alguma consideração na hora de elaborar estratégias, ou, ainda, como uma possível forma de barreira, no sentido de haver interesses contrários às ações de *advocacy* que podem estar localizadas em outro sistema, como no econômico.

Na continuidade do teste da nossa hipótese precisamos verificar se alguma irritação está sendo produzida pelas ações de *advocacy* da Conectas, o que seria um indício de que essa transformação do ruído em comunicação organizada aumenta as chances de os temas tratados serem acolhidos pelos sistemas político e jurídico. Lembrando que conceituamos irritação no tópico anterior como um “processo que se dá dentro do sistema quando ele decide internalizar alguma informação que está na vitrine do ambiente, fazendo com que ela deixe de ser ruído e se torne comunicação interna”. Para manter uma afinidade metodológica, a verificação da produção de irritações também foi realizada com base nos relatórios anuais. Identificamos 18 menções à alguma internalização das ações de *advocacy*, ou seja, irritações.

O que nos demonstra que sim, existem ações de *advocacy* realizadas pela Conectas que estão sendo absorvidas pelos sistemas, embora muitas outras (a maioria) não. Como dito pela “entrevistada 2”, várias ações de *advocacy* não geram resultado e “isso faz parte da vida de quem se propõe a fazer *advocacy*”. É importante fazer uma análise considerando que as organizações que fazem *advocacy* não são ingênuas. Algumas vezes podem realizar determinada ação sabendo que não estão em acordo com o código do sistema político ou jurídico, porém, a realizam assim mesmo. As organizações podem fazer isso por duas razões. A primeira refere-se aos valores que permeiam suas atividades. Por mais que saibam que determinado tema não será internalizado, ainda assim entendem que é importante organizar a comunicação sobre aquele assunto, especialmente como uma forma de se posicionar, e por acreditarem no que defendem.

Como mencionado anteriormente, os códigos não estão ligados a juízo de valor ou questões morais para a teoria dos sistemas. Assim, de acordo com a teoria, não se pode afirmar que determinada situação é “boa” ou “ruim” por ser parte do sistema ou não. Contudo, quem executa as ações de *advocacy* pode enxergar a situação de uma maneira diferente devido aos valores que defende (lembramos que ideias e valores são fundamentais para as ações de *advocacy*). Assim, considera que o que defende/acredita – aquilo que deseja que os sistemas internalizem – como uma atitude correta. Não estamos afirmando que as organizações que realizam *advocacy* consideram que tudo que faz parte do sistema seja “correto” e, por isso, desejam que suas demandas sejam aceitas. Consideram que suas demandas são corretas, mas não consideram que, necessaria-

⁸⁹ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=P4CTKbQF1Rs&ab_channel=PPGSPUENF. Pode ser visto entre os minutos 1:31:30 e 1:31:40 Acesso em: 22 jun. 2021.

⁹⁰ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=P4CTKbQF1Rs&ab_channel=PPGSPUENF. Pode ser visto entre os minutos 1:29:39 e 1:31:40 Acesso em: 22 jun. 2021.

mente, o restante do sistema também seja. Apenas precisam se adequar ao funcionamento dos sistemas para atingirem seus objetivos. Pois, conforme o primeiro capítulo, as ações de *advocacy* não visam romper com determinada ordem estabelecida e se dão dentro dos canais institucionais normais. Dessa forma, entendem ser importante que determinadas ações de *advocacy* sejam organizadas por representar os valores de determinadas pessoas ou organizações, mesmo sabendo que são poucas as chances de sucesso.

A outra razão é que o objetivo de determinada ação de *advocacy* pode nunca ter sido buscar irritar o sistema, ou seja, ser internalizada. A organização que realizou determinada ação já sabia que as chances da ação de *advocacy* ser aceita era muito pequena, ou inexistente, e objetivaram somente alardear determinado tema, reunir a comunicação sobre ela, organizar. Com o intuito de que o tema pudesse ser falado pela mídia, o assunto fosse debatido, alguma organização internacional se pronunciasse, recursos fossem arrecadados, cursos sobre o tema fossem realizados, e, assim, se gerasse alguma conscientização sobre o assunto. Já que o objetivo das ações de *advocacy* não estão relacionados somente à irritação, buscam também uma mudança de pensamento, visam a uma criação de consciência moral ou conscientização social.

Para a “entrevistada 3”, se as comunicações das ações de *advocacy* não forem internalizadas, elas são importantes somente se levarem a alguma reflexão, mudança de pensamento ou atitude de outros atores:

eu acho que as ações de *advocacy*, quando causam um incômodo, elas trazem reflexões e levam o sujeito a ter reflexões políticas e, normalmente, a tomar uma posição – um posicionamento político, sair da neutralidade, de cima do muro. Eu acho que isso é bem importante, bem relevante. Eu acho que se gerou – mesmo que não tenha gerado mudança de atitude –, mas se gerou algum tipo de consciência e uma irritação, um incômodo, que depois pode refletir numa atitude, eu acho que é importante.

E, como pontua a “entrevistada 2”, parte do trabalho de *advocacy* é também colocar os temas em debate, é fazer com que histórias, acontecimentos, pontos de vista sejam ouvidos: “parte do nosso trabalho como sociedade civil, como Conectas, é provocar o Congresso a fazer a discussão e a ouvir. Ouvir familiares de vítimas, a ouvir as pessoas que vão ser diretamente afetadas, a ouvir ao invés de sair decidindo só ouvindo os interesses econômicos, os interesses políticos”. Essa relação de se buscar atuar em questões que podem não ser aceitas pelos sistemas pode ter relação com o conteúdo e os aspectos dos temas escolhidos como alvo das ações de *advocacy*.

Conforme observado anteriormente, os temas possuem um conteúdo material, um aspecto temporal e um social. Nesse sentido, é um desafio para as ações de *advocacy* conseguir vincular um tema que seja de interesse coletivo, interessante e que consiga congregiar outras pessoas no seu processo de mudança. Alguma discordância com essas características poderia contribuir para que uma ação de *advocacy* não seja bem-sucedida. Entender o contexto deve ser fundamental nesse processo. Especialmente para que as ações da Conectas se articulem aos DH e esse assunto ainda seja mal compreendido por uma grande parte da sociedade e a depender do governo que está no poder, podendo trabalhar, favoravelmente ou de maneira contrária, à efetivação dos DH.

Ainda em relação aos temas, pode-se perceber que grande parte das ações de *advocacy*, relacionadas aos DH no Brasil, são reativas, ou seja, buscam reagir à determinada situação para que ela não ocorra. Então, muitos dos temas nos quais a Conectas se envolve podem não ser por uma escolha livre da organização, mas uma forma de agir para barrar o que considera ser um retrocesso ou para reivindicar reparações de violações cometidas. Ainda que o objetivo das ações de *advocacy* seja apontar saídas, possíveis caminhos, como dito pela “entrevistada 2”:

o nosso trabalho é de apontar quais são as falhas, mas fazer proposições mesmo, inclusive fazendo o uso do nosso conhecimento técnico de qual seria a melhor redação para aquele ponto, não pela redação em si, mas entendendo que aquele texto alterado vai garantir mais direitos ou vai garantir uma lei que esteja de acordo com a Constituição.

Nos aproximando do fim da análise das ações de *advocacy* e suas relações com a teoria dos sistemas e se o processo de transformação de ruído do ambiente em comunicação organizada por parte da Conectas

umenta as chances de os temas serem acolhidos pelos sistemas jurídico e político, pensemos agora na efetividade dessas ações, ou seja, na irritação de acordo com Luhmann. Para os entrevistados, o contexto exerce papel fundamental para a internalização ou não das ações. Por exemplo, quando se questionou à “entrevistada 2” sobre as razões de quando uma ação de *advocacy* não é bem-sucedida, ela respondeu:

tem muitas questões. Quando você trabalha com a lógica da *advocacy*, de novo, no exemplo do Congresso Nacional, você tem que lidar uma agenda enorme e as chamadas externalidades. Então, a influência de outros processos faz com que muitas coisas que você estava ali quase conseguindo, de repente, vem uma crise política ou uma pandemia e aí vira o jogo. Então, você também tem que saber que há momentos em que vai ter que recuar, mas quando você fala em *advocacy* para direitos humanos, boa parte do trabalho é barrar retrocessos. Isso é muito invisível, porque uma vitória é quando nada acontece. Por exemplo, no tema da redução da maioria penal. Se a gente for considerar que até hoje isso não aconteceu, é uma grande vitória de organizações como a Conectas, que tem se dedicado ao *advocacy* para impedir a redução da maioria penal.

A fala da “entrevistada 3” vai na mesma direção:

eu acho que fazer essa avaliação de eficiência, tem que fazer uma avaliação de contexto político e da nossa limitação de forças. [...] teve ações que a gente não conseguiu efetividade – teve projetos, por exemplo, da pauta de terrorismo, que a gente não conseguiu barrar na Comissão de Segurança Pública, porque a gente não tinha um efetivo de parlamentares que pudesse estar na Comissão, acompanhando todas as sessões, e que pudesse pedir vista. As limitações das nossas ferramentas impediram que a gente tivesse êxito nessa ação. E aí – pelo menos na minha avaliação – não é que a ação estava errada; a minha avaliação é que o contexto político limitou a ação. Tem coisas que a gente consegue, mas tem coisas que o contexto político dá a sua rasteira na gente e a gente não consegue, necessariamente, mudar.

Disso pode-se entender que as ações de *advocacy* podem apresentar todas as causas produtivas, podem tentar se adequar ao código de um sistema, podem tratar de temas que são relacionados à causa coletivas e a valores, que são interessantes e que possuem apelo para congregar indivíduos e, mesmo assim, sem uma conjuntura favorável, não serem bem-sucedidas. Essa conclusão nos aproxima dos pensamentos da teoria dos sistemas. Já que as organizações que trabalham com *advocacy* podem realizar as melhores ações possíveis, reunindo todas as características e táticas possíveis, reunir uma grande quantidade de pessoas, contar com seus conhecimentos técnicos para aproximar suas ações da forma lícita e da agenda de governo e, ainda assim, não conseguem produzir irritação, pois a palavra final depende do sistema.

Por qual razão, então, continuar realizando *advocacy*? Justamente porque não se trata de realizar análises estatísticas buscando quantas irritações estão sendo produzidas, procurando as taxas de internalização das ações de *advocacy*. Trata-se do processo, de gerar mudanças enquanto se está realizando a organização do ruído. De demonstrar que existem vozes divergentes, descontentes, desfavorecidas e que anseiam alguma mudança do sistema. Pois, afinal, *advocacy* é sobre isso: é sobre gerar irritação, mas também gerar conscientização, mudanças de pensamento, desconfortos no governo, campanhas de educação, grandes reportagens da mídia, é sobre trazer temas à discussão.

Pensando em entender o processo evolutivo, pode-se observar como a Conectas organiza suas ações, quais táticas utiliza, o que pensa sobre os sistemas, quais suas conquistas. Esse é o processo. Reunir ruído e transformar ele em comunicação organizada por meio das características de *advocacy* apresentadas e com base nos valores. Posteriormente, tentar adequar essa comunicação ao código do sistema-alvo desejado, tendo a ciência de que alguma ação pode não estar em acordo a esse código. Pensar em um tema que tenha apelo social. E, por fim, buscar a irritação. Por mais que muitas ações não sejam internalizadas, algumas outras são. E esse é um processo fundamental para a sociedade como um todo. Pois, como a evolução se dá por meio da irritação, alguns temas, talvez, não estariam sendo inseridos nos sistemas se não fossem as ações de *advocacy* que continuam ocorrendo. O que é de fundamental importância para as questões de DH, que, por vezes, podem estar sendo marginalizadas no interior desses sistemas. Conseguir a irritação é dar grandes passos na direção da efetivação de DH.

E, mesmo que não consigam, atuam para buscar a conscientização. O que pode gerar irritações futuras, buscando a efetivação de DH em um momento posterior. Conforme se afirmou na introdução deste trabalho, pode-se entender irritação de duas maneiras. Uma como trabalhamos durante todo esse trabalho e que está de acordo com a teoria dos sistemas. Outra, que se liga ao sentido denotativo: como causar irritação ou perturbação, enervar, enraivecer ou tornar agravante e mais exacerbado. Então, será que quando a *advocacy* não consegue irritar, ela não estaria irritando? Ou seja, não está em consonância com a definição de irritação de Luhmann (não foi internalizada pelo sistema), mas, ainda assim, está irritando o poder governante, perturbando os representantes eleitos, tornando mais visíveis as violações de DH que estão sendo cometidas no Brasil. Essa irritação, também, não seria importante? Nós acreditamos que sim.

Como dito pela “entrevistada 2”: “seja irritar ou provocar, ou incomodar, vale a pena? Acho que vale, porque mesmo se o *advocacy* não for bem-sucedido, porque ele nunca é absoluto. Nunca a vitória é absoluta ou a derrota no *advocacy* é absoluta”. Dessa forma, podemos entender que ao falarmos de eficácia de uma ação de *advocacy*, ao pensarmos se ela foi bem sucedida, podemos analisar de duas formas. Se a ação conseguiu irritar para Luhmann ou irritar para o dicionário. Seja qual for a forma da irritação, a depender dos objetivos da ação/organização e do tamanho da mudança almejada, qualquer uma das irritações pode ser entendida como um processo bem-sucedido de uma ação de *advocacy*. Inclusive, pois, conforme Luhmann⁹¹: “em particular, em movimentos religiosos e políticos, é fácil tornar plausível o fato de que o fracasso não chegou a ser efetivamente um fracasso, quando o movimento chega a ser constituído e é trazido para auto-observação”. Sendo as ações de *advocacy* internalizadas ou não, se elas conseguirem fazer com que se realize a auto-observação, dificilmente pode-se falar em fracasso absoluto, pois, como ensinado pela “entrevistada 2”, nunca a vitória ou a derrota é absoluta em *advocacy*.

5 Considerações finais

Esse estudo nos levou ao entendimento de que *advocacy* é um tipo de incidência política que pode ou não ser conduzida por uma organização, que suas ações dependem tanto de mobilização social quanto de pessoas com conhecimentos técnicos específicos e de contato direto com representantes políticos (lobby), do judiciário e, inclusive, da mídia e que buscam atender matérias de interesse público, não de grupos específicos, e se dão dentro dos canais institucionais normais. Além de que as emoções e os valores possuem fundamental importância para quem realiza *advocacy*, tanto em relação à formação de redes, em relação à escolha dos temas quanto em relação à esperança de sucesso. Verificamos que a conscientização, criação de uma consciência moral, é outro de seus objetivos.

Nossa proposição inicial de analisar como as ações de *advocacy* da Conectas organizam o ruído do ambiente sobre direitos humanos de maneira a fazê-lo se apresentar como irritação para os sistemas político e jurídico do Brasil foi realizada. Isso auxiliou a busca pela resposta para o problema de pesquisa proposto neste artigo: por qual razão a Conectas organiza o ruído do ambiente sobre direitos humanos? Como esse processo é feito? Desenvolveu-se este trabalho com a hipótese em mente de que a Conectas organiza o ruído do ambiente sobre direitos humanos por meio de suas ações de *advocacy* com o intuito de torná-lo mais audível, aumentando as chances de os temas tratados serem acolhidos pelos sistemas jurídico e político do Brasil.

A análise demonstrou que se pode entender essa hipótese como verdadeira, porém devem-se observar algumas questões. Por mais que o trabalho profissional da Conectas esteja adequado a todas as características identificadas, e consiga tornar o ruído do ambiente em comunicação organizada se aproximando dos códigos dos sistemas político e jurídico, alcançar a irritação não é fácil. Observamos uma grande quantidade

⁹¹ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 457.

de ações desenvolvidas pela entidade, porém poucas foram internalizadas. Ainda assim, seu trabalho é de fundamental importância, pois além de trabalhar com pautas – como os DH – que estariam marginalizadas e possivelmente nunca poderiam vislumbrar serem inseridas em um sistema se não fosse a atuação da Conectas, ou de outras organizações parecidas, trabalha buscando criar uma conscientização e uma criação de consciência moral, por meio do seu conhecimento técnico, produção de conhecimento e campanhas de comunicação, tanto de educação quanto de parcerias com a mídia.

Por isso, entendemos que é importante que esse tipo de conduta e de atuação possa ser observado, estudado, analisado, replicado e imitado por outras organizações de DH. Ainda que devam ter em mente que o contexto e os códigos do sistema podem ser situações impeditivas para realizar sua atividade. Porém, não devem se abater e, assim, continuar se baseando em seus valores e buscando a irritação. Seja ela a de Luhmann, seja ela a do dicionário. Pois, como nos disse a “entrevistada 2”, vale a pena irritar, provocar ou incomodar, já que a derrota nunca é absoluta quando se fala sobre *advocacy*. A jornada – o processo de busca por uma mudança – já pode ser entendida como sendo a própria destinação – o objetivo.

Acreditamos que o trabalho apresenta algumas contribuições. Primeiramente, em um contexto de escassas publicações sobre *advocacy*, este artigo buscou apresentar diversas perspectivas sobre o termo, apresentar uma série de características que podem ser utilizadas por outros estudos acadêmicos e chegou-se a uma definição de como entender a *advocacy* no contexto brasileiro. Também apresentamos uma forma de trabalhar com a *advocacy* por meio de características e estratégias e um novo modelo, uma forma de se pensar em *advocacy* e na eficácia de suas ações por meio da teoria dos sistemas. O que outros estudos podem buscar aprofundar, se entenderem a teoria também como uma saída do beco.

E, por fim, acreditamos que a maior contribuição seja entender a eficácia das ações de *advocacy* como quando elas produzem irritação. Pois, quando se fala em irritação para Luhmann, se ela ocorre, determinada ação foi bem-sucedida e algum sistema a internalizou. Porém, quando a irritação luhmanniana não ocorre, a comunicação ainda aconteceu, e, embora não aceite, a irritação para o dicionário pode ter acontecido e gerado uma onda de manifestações, conscientização ou criação de consciência moral. As ações de *advocacy* conseguiram colocar na vitrine da sociedade os temas que decidiram alardear e, com isso, muitos deles não podem mais ser ignorados. Afinal, *advocacy* não se trata, somente, de mudar leis, buscar que elas sejam cumpridas, barrar retrocessos, ganhar processos judiciais. *Advocacy* também é sobre mudar corações e mentes.

Referências

- AMIDEI, Nancy. *So you want to make a difference: advocacy is the key*. 16. ed. Washington Dc: Omb Watch, 2010.
- BACHUR, João Paulo. *Distanciamento e crítica: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BECHMANN, Gotthard; STEHR, Nico. The legacy of Niklas Luhmann. *Society*, v. 39, n. 2, p. 67-75, jan. 2002. Springer Science and Business Media LLC. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/bf02717531>.
- BRELÀZ, Gabriela de. Advocacy das organizações da sociedade civil: principais descobertas de um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Anpad, 2007. p. 1 - 16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1916.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.
- CASTRO, Daniela. *Advocacy: como a sociedade pode influenciar os rumos do brasil*. São Paulo: Sg-Amarante Editorial, 2016.

- CAUSE. *Advocacy como instrumento de engajamento e mobilização*. São Paulo: Cause, 2017. Disponível em: <http://www.cause.net.br/wp/wp-content/uploads/2017/10/estudo-cause-advocacy.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.
- CLARK, John D. Advocacy. In: ANHEIER, Helmut K.; TOEPLER, Stefan; LIST, Regina A. (ed.). *International encyclopedia of civil society*. Nova York: Springer, 2010. p. 12-18.
- CONNECTAS. *O que fazemos: atividades 2014*. São Paulo: Conectas, 2014.
- CONNECTAS. *O que fazemos: atividades 2015*. São Paulo: Conectas, 2015.
- CONNECTAS. *Relatório anual: 2007*. São Paulo: Conectas, 2007.
- CONNECTAS. *Relatório anual 2009/2010 Resultados e impacto: perspectivas para 2010/2012*. São Paulo: Conectas, 2000.
- CONNECTAS. *Relatório anual: 2011*. São Paulo: Conectas, 2011.
- CONNECTAS. *Relatório anual: 2013/2014*. São Paulo: Conectas, 2013.
- CONNECTAS. *Relatório anual: 2016*. São Paulo: Conectas, 2016.
- CONNECTAS. *Relatório anual: 2017*. São Paulo: Conectas, 2017.
- CONNECTAS. *Relatório anual: 2018*. São Paulo: Conectas, 2018.
- CONNECTAS. *Relatório anual: 2019*. São Paulo: Conectas, 2019.
- CONNECTAS. *Relatório de atividades 2008: desafios para 2009*. São Paulo: Conectas, 2008.
- CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Guadalajara: Universidad Iberoamericana, 1996.
- COTANDA, Fernando Coutinho. O uso do termo sistema em sociologia. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 27., 2009, Buenos Aires. *Acta Académica* [...]. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009. p. 1-12.
- FERREIRA, Fernanda Busanello. *O grito! Dramaturgia e funções dos movimentos sociais de protesto*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.
- GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, ago. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 jan. 2020.
- GOZETTO, Andréa; MACHADO, Leandro. *Ainda é necessário esclarecer conceitos: lobby x advocacy*. Disponível em: <http://www.cause.net.br/ainda-e-necessario-esclarecer-conceitos-lobby-x-advocacy/>. Acesso em: 27 dez. 2019.
- JASPER, James M. *Protesto: uma introdução aos movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- KNODT, Eva. Prefácio. In: LUHMANN, Niklas. *Social systems*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Estudos de Sociologia*, Araquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, jul. 2004. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/146/144>. Acesso em: 13 jul. 2018.
- LEWIS, David. Nongovernmental organizations definition and history. In: ANHEIER, Helmut K.; TOEPLER, Stefan; LIST, Regina A. (ed.). *International encyclopedia of civil society*. Nova York: Springer, 2010.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da advocacy. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 207, jan. 2000. ISSN 1806-9584. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>. Acesso em: 15 out. 2019.

LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 2010.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Petrópolis: Vozes, 2016.

MORGADO, Renato Pellegrini; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Guia para a construção de estratégias de advocacy: como influenciar políticas públicas*. Piracicaba: Imaflora, 2019.

NEVES, Rômulo Figueira. *Acooplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SHARMA, Ritu R. *An introduction to advocacy: training guide*. Washington: Sara, Support for Analysis and Research in Africa, 1997. Disponível em: <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/1981/pdf/1981.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

SILVA, Viviane Regina da. Policy advocacy: contribuições para a construção de um conceito a partir de uma revisão sistemática da literatura. *Revista da Esmesc*, Florianópolis, v. 24, n. 30, p. 395-417, dez. 2017. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/176/149>. Acesso em: 15 out. 2019.

VIARO, M. E. A importância do latim na atualidade. *Revista de Ciências Humanas e Sociais*, São Paulo, Unisa, v. 1, n. 1, p. 7-12, 1999.

WAIZBORT, Leopoldo. Apresentação. 2017. In: LUHMANN, Niklas. *Teoria dos sistemas sociais na prática: estrutura social e semântica*. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.

WHO. World Health Organization. *Stop the global epidemic of chronic disease: a guide to successful advocacy*. Geneva: Who Press, 2006. Disponível em: <http://www.who.int/chp/advocacy/chp.manual.EN-webfinal.pdf?ua=1>. Acesso em: 15 out. 2019.

XAVIER, José Roberto Franco. *La réception de l'opinion publique par le système de droit criminel*. 2012. Tese (Doutorado) - Curso de Faculté Des Sciences Sociales, Département de Criminologie, Université D'ottawa, Ottawa, 2012.

The cover features a photograph of a modern, multi-story building with a distinctive architectural style, including a large white statue in the foreground. The statue is seated and appears to be holding a long object, possibly a scroll or a staff. The building has a mix of white and dark panels, and a large glass facade. The sky is blue with some clouds. The overall scene is bright and clear.

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Resolving disputes with healing effect: the practice of mediation in India

Resolver disputas com efeito terapêutico: a prática da mediação na Índia

Anirban Chakraborty

Shuvro Prosun Sarker

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Resolving disputes with healing effect: the practice of mediation in India*

Resolver disputas com efeito terapêutico: a prática da mediação na Índia

Anirban Chakraborty**

Shuvro Prosun Sarker***

Abstract

This paper has traced the background and evolution of mediation movement in India. Discussing about the beginning of the advocacy for ADR and mediation in the late 1990, how the mediation movement has gained momentum in past two decades. It is pertinent to note the policy and legislative introduced to popularize mediation and encourage its adoption. Also, the statistical data presented from various sources reflects about the efforts undertaken towards augmenting appropriate infrastructural and human resource to strengthen its ecosystem. However, the brightness of these development must not blindfold us to ignore about the gaps that still exist. Unless these gaps are addressed the future of mediation will remain uncertain.

Keywords: Dispute Resolution, Mediation

Resumo

Este artigo traçou os antecedentes e a evolução do movimento de mediação na Índia. Discutindo sobre o início da defesa da ADR e da mediação no final da década de 1990, como o movimento de mediação ganhou impulso nas últimas duas décadas. É pertinente observar a política e a legislação introduzidas para popularizar a mediação e incentivar a sua adoção. Além disso, os dados estatísticos apresentados de várias fontes reflectem os esforços empreendidos para aumentar os recursos humanos e infra-estruturais adequados para fortalecer o seu ecossistema. No entanto, o brilho deste desenvolvimento não deve cegar-nos para ignorarmos as lacunas que ainda existem. A menos que estas lacunas sejam abordadas, o futuro da mediação permanecerá incerto.

Palavras-chave: Direito; Processo judicial

1 Introduction

The landscape of dispute resolution literature enunciates a vast catalogue of aspirations involving several values identified with the effectiveness of a dispute resolution system. These aspirations continue to increase with time. With the advent of modern constitutions embedded with values of

* Autor convidado

** Professor of Law, India International University of Legal Education and Research, Goa, India. LLM from Vanderbilt University, USA and NUJS, Kolkata. MPhil and PhD from NUJS, Kolkata.

Email: anir_chak@yahoo.com

*** Assistant Professor, Indian Institute of Technology, Kharagpur, India and Faculty-in-Charge, Pro Bono. LLM and PhD from National University of Juridical Sciences, India.

Email: shuvro@rgsoipl.iitkgp.ac.in

democracy, liberalism and the rule of law, dispute resolution was idealized to feature characteristics of distributive fairness, impartiality and procedural independence to secure the ends of fair trial and justice. This was further fortified with some typical features that define the goals of accessibility, speed, expense, procedural flexibility and finality. Finally, the values of collaborative problem solving, confidentiality and giving adequate attention to human emotions, feelings and relationships were intertwined into the web. Therefore, an effective dispute resolution system is a conglomeration of these aspirations not just a well-conducted or well-favoured proceeding or formula.

Adversarial adjudication in public courts has always been the primary mode of formal dispute resolution. But it is bunged with the problems of backlog, delay and its limited accessibility to many citizens. These reasons have forced to search for alternatives. This movement began in the latter half of nineteenth century globally. Many alternatives were proposed. But mediation has emerged as the most viable alternative. Mediation is a voluntary dispute resolution method that attempts to settle disputes with an amicable approach. It is usually characterized as relatively more expeditious, inexpensive and confidential process compared to adjudication. However, the intrinsic values of mediation are autonomy to parties, participatory nature of the process and disputants right to self-determine the outcome of their disputes.

Amicable methods of dispute resolution have been always part of Indian culture and tradition. But the discourse of modern mediation practice in India is about two decades old. Compared to the global movement which started in 1980, the discourse of mediation as an alternative to adversarial adjudication has started much later in India. But since the inception of the mediation discourse, it is envisaged as an initiative to make dispute resolution more affordable, accessible and save judicial resources. Policy and legislative changes are introduced to encourage use of mediation at pre and post litigation in civil and commercial matters. The apex court of India has also supported mediation. The apex court has pronounced judgements extending its support to mediation. Also, steps are initiated to sensitize the member of the bar and litigants about the advantages of mediation. The mediation movement in India although being comparatively recent, has made significant progress and continues to gain popularity and confidence among all stakeholders.

In this context this paper sets out to provide an account of the jurisprudential development of mediation practice in India and its future discourses. The paper will begin by reviewing the characteristic features of modern mediation and how it helps to resolve dispute with a healing effect. The second section of the paper will review the development of mediation in India along with the evolution of its regulatory framework for mainstreaming the practice of mediation in India. Section three will describe how the public perception, institutionalization and human resource development for mediation has evolved overtime. Finally in the fourth section the paper will be deliberating upon the issues and challenges in current mediation practice and the future discourse to strengthen mediation in India. The paper will conclude with setting out certain agendas for future discourse of mediation in India.

2 Why to choose Mediation

Mediation involves settlement of disputes by putting parties face to face facilitated by a neutral third person to work out the modalities for reaching a mutually acceptable solution to their ongoing dispute. Since, disputes are settled through a consensual approach it is generally complied by the parties without need for any additional procedure for appeal or legal enforcement. Usually compared to other methods of dispute resolution it is expeditious, inexpensive and maintain greater confidentiality. From the perspectives of administration of justice, it reduces court congestions and saves judicial resources.¹ But these factors don't

¹ INDIA. Supreme Court. Mediation and Conciliation Project Committee. *Mediation training manual of India*. Delhi: Supreme Court of India. Available at: <https://main.sci.gov.in/pdf/mediation/MT%20MANUAL%20OF%20INDIA.pdf>.

sufficiently justify the benefits of mediation. One has to explore the more intrinsic advantages of mediation process. Also, it is necessary to inquire into the positive effects of mediation compared to adversarial adjudication on parties with reference to overcoming their differences and restoring future relationships.

Any dispute is generally much deeper than it is apparently visible. Looking from a purely legalist perspective every dispute is either a trade-offs involving legal claims or economic considerations measured in terms of monetary damages or compensations.² However, research from other disciplines like human psychology and behavioural studies has evidenced that generally a dispute has three sets of factors, or interests at work. They are categorized as three 'Es' i.e. economic, emotional and extrinsic factors. These factors form the three sides of a dispute triangle and represent competing sets of interests that all must be comprehended and addressed to reach an effective and sustainable solution.³

An adversarial approach of dispute resolution will only focus on the economic aspect translating it into legal language of right vs. breach/liability or damages/compensation vs. exoneration. But focusing only on the economic interests just allow to look at the surface of the problems. They are more visible because they are more tangible and easily definable by a corresponding legal norm. But the actual root of the dispute lies much deeper, wherein lies the emotional components which causes the internal push and pull of parties and the extrinsic factors e.g. social factors (how the resolution will appear to a third party). These three sides of the dispute triangle are interrelated.⁴ Paying attention to only economic factors and disregarding the emotional and extrinsic elements leads to only unsatisfactory resolution or continued impasse. Therefore, the adversarial approach with its central attention to contestable legal questions ignores the other complexities of the dispute.⁵

Further, the adversarial attitude of '*lawful winner takes it all*' promotes a partisan view of dispute resolution that seems like its sole objective is to maximize individual gain, in a war like situation, masking the facts and information and attending polarized results or a mindless midpoint settlement. But thinking from a more realistic point of view is 'winning' the only achievable objective from a dispute resolution exercise. Sometimes even a literal 'winner' may be at loss if in achieving it the other side is so stressed or regretful that it impairs their relationship permanently or compliance of the decision becomes difficult.⁶

However, according to some scholar's adversarial system is unparallel and unique because it mitigates the existing irreconcilable social and economic differences and delivers fair and just results. Prof. Owen Fiss had argued that although courts may take a longer time, use complex procedures and relatively expensive, but still cannot be replaced by gentler methods because they will fail to effectively calibrate the pre-existing inequality and power imbalances among parties.⁷ He observes "Adjudication American-style is not a reflection of our combativeness but rather a tribute to our inventiveness and perhaps even more to our commitment."⁸ The heart of his argument relies on a reflection of public adjudication as the only means of delivering fair justice, both in terms of distributive fairness as well as procedural fairness. But he ignores that fairness is always a subjective principle. What a winner of a lawsuit considers fair process, resulting to a fair outcome, may be completely contrary in the opinion of the loser of the lawsuit.⁹ The studies on access to justice

² INDIA. Supreme Court. Mediation and Conciliation Project Committee. *Mediation training manual of India*. Delhi: Supreme Court of India. Available at: <https://main.sci.gov.in/pdf/mediation/MT%20MANUAL%20OF%20INDIA.pdf>.

³ FOLBERG, Jay; GOLONN, Dwight. *Lawyer's negotiation theory, practice and law*. 3. ed. [S. l.]: Wolters Kluwer, 2016.

⁴ KOROBKIN, Russell; GUTHRIE, Chris. Psychology, economics, and settlement: a new look at the role of the lawyer. *Texas Law Review*, v. 76, n. 77, 1997.

⁵ MEADOW, Carrie Menkel. Legal negotiation: a study of strategies in search of a theory. *American Bar Foundation Research Journal*, v. 8, n. 4, p. 905, 1983.

⁶ FOLBERG, Jay; GOLONN, Dwight. *Lawyer's negotiation theory, practice and law*. 3. ed. [S. l.]: Wolters Kluwer, 2016.

⁷ FISS, Owen. Against Settlement. *Yale Law Journal*, v. 93, n. 1073, 1983-1984.

⁸ MEADOW, Carrie Menkel. Legal negotiation: a study of strategies in search of a theory. *American Bar Foundation Research Journal*, v. 8, n. 4, p. 905, 1983.

⁹ WELSH, Nancy A. Perceptions of fairness in negotiation. *Marquette Law Review*, v. 87, n. 753, 2004.

emerging globally has revealed that pre-existing inequalities can reduce parties' capacity to effectively seek resolution of their disputes in litigation.

This takes us to the question what are the criterion for a fair outcome? and it can be stated that fairness can be judged by four basic but competing principles: equality, need, generosity and equity. Any dispute resolution process that treats parties in equal footing; address their actual needs and concerns; ensures that one parties outcomes doesn't exceed the outcomes achieved by others and ensures that distribution of the outcome's benefits parties' relative outcomes, can be perceived as a fair process. Mediation portrays all these values of fairness in its procedural settings and final outcome.¹⁰

But this attitude of looking adjudication as only way to deliver fair justice has developed due to the mainstreaming of the '*cultural of adversarialism*'¹¹ in our legal system. The predominant legal culture and legal education promote a narrative about the propriety of courts in delivering justices. The narrative (thou changing now) is that justice can only be achieved by means of elaborate arguments, attacking and humiliating the other side and following the long and formalist procedures. This cultural narrative inevitably resists any other discourse about achieving justice. It legitimizes all means to attack and humiliate your opponent how degrading it may be from a moral perspective. Describing about the pitfalls of the adversarial culture Jus. Warren Burger had observed "Our system has become too costly, too painful, too destructive, too inefficient for truly civilized people."¹²

However, this adversarial narrative of justice is contradicted by philosophers. Max Lucado the celebrated American novelist has observed "conflicts are inevitable but combat is optional".¹³ In the words of Abraham Lincoln

discourage litigation. Persuade your neighbours to compromise whenever you can. Point out to them how the nominal winner is often a real loser - in fees, expenses, and waste of time. As a peacemaker the lawyer has a superior opportunity of being a good man.¹⁴

Similarly, M. K. Gandhi has expressed that "we may attack measures and systems. We may not and must not attack men."¹⁵ In his works he has argued that results obtained by treacherous, coercive and ways that humiliate others leads to destruction and remorse. His works on conflict resolution renounces all those practices that promotes toughness, coercion, deception and lies and embraces more gentler and non-violent ways to resolve conflicts.¹⁶

Mediation as opposed to the established narrative of dispute resolution adopts a more therapeutic approach to heal parties' differences by using fair procedure and more innovative remedial imaginations. Apart from being expeditious, inexpensive, confidential, mediation promotes values of joint-gain, collaborative solution searching and produces different behaviours and different outcomes. It is as a gentler and more caring technique of problem-solving because it compels parties to see each other's difficulties, probe into their underlying individual and shared interests and collaborate in exploring mutually satisfying solutions to settle their differences. It establishes an environment which promotes the values of compassion, mutual-belief, transparent information sharing and cooperation. Mediation resolves differences comprehensively, restore relationships and settle disputes with a healing effect.

¹⁰ RUMMEL, Rudolph J. *The conflict helix*. [S. l.]: Transaction Publishers, 1991.

¹¹ FISS, Owen. Against Settlement. *Yale Law Journal*, v. 93, n. 1073, 1983-1984.

¹² BURGER, Warren E. Isn't there a better way? *American Bar Association Journal*, v. 68, p. 274, 1982.

¹³ LUCADO, Max. *When god whispers your name*. [S. l.]: Thomas Nelson, 1999.

¹⁴ LINCOLN, Abraham. Notes for a law lecture. *In: Collected works of Abraham Lincoln*. [S. l.]: Wildside Press, 2008. v. 2.

¹⁵ WEBER, Thomas. Gandhian philosophy: conflict resolution theory and practical approaches to negotiation. *Journal of Peace Research*, v. 38, n. 4, p. 493-513, 2001.

¹⁶ GANDHI, Mohandas Karamchand. *An autobiography or the story of my experiments with truth*. [S. l.]: Navajivan Publishing Trust, 1940.

Mediation therefore transforms the approach of dispute resolution narrative from naming, shaming, blaming and regressive behaviour to a healing process by adhering to the following practices:

(a). compelling disputants to change from total denial of any responsibility to making them reflect and accept that knowing or unknowingly they may also have some role in the problem;

(b). after accepting their part, they are willing to sacrifice to ensure a mutual beneficial settlement to be reached in resolution of the dispute;

(c). then having established necessary trust with each other, express their desires about the necessary compromises that they are willing to do to reach a mutually satisfactory end of the problem; and

(d). reach a mutually acceptable solution, experience a change in their emotions, reconciled with each other and healed and renewed as individuals.¹⁷

3 Evolution of Mediation in India

India has a long history and rich traditions of amicable and informal institutions of dispute resolution. The institution of *Panchayat*¹⁸ was very effective in settling disputes arising out of family and close relations. The Privy Council affirming the decision of a *Panchayat* had observed that the “village Panchayat is the time-honoured method of deciding disputes of this kind...that it is comparatively easy for the panchayatdars to ascertain the true facts, and that, as in this case, it avoids protracted litigation [...]”¹⁹ But these private and informal institutions lost their relevance over time and was wholly replaced by the adversarial system. Although the Constitution of India promised to secure all citizens’ access to justice, but preferred to continue with the adversarial model of centralized judicial system. But within passage of a short time problems started to crop in and the Indian judicial system fell into the clutches of many pitfalls like delay, arrears, lack of resource, shortage of judges, lack of adequate infrastructure etc.²⁰ It was inevitable to deal with these problems that alternative mechanisms for dispute resolutions are introduced.

Use of mediation for settling disputes in family matters was introduced in 1976 by way of amending the Code of Civil Procedure, 1908. It casted a duty on courts dealing with family disputes to make an endeavour at first instance, where the court think it is possible, to make a compromise with the nature and circumstances of the case and to every case and proceedings.²¹ This was followed by series of other reforms in various statutes governing personal law matters to encourage parties to resort to conciliatory methods. With the establishment of family courts, it was made a mandatory obligation to make efforts for settlement by way of mediation before taking evidence in the case. To facilitate the process of mediation the statute establishing the family courts provided for appointment of permanent counsellors. Addressing the question as to whether resorting to mediation is mandatory after the introduction of the Family Courts Act, the Supreme Court has held that mediation is mandatory in family disputes and cannot be avoided or circumvented. For the purpose of settlement of family disputes emphasis is laid on mediation and achieving socially desirable results and eliminating adherence to rigid rules of procedure and evidence.²² The Supreme Court went fur-

¹⁷ WILLIAMS, Gerald R. Negotiation as a healing process. *Journal of Dispute Resolution*, v. 1, 1996.

¹⁸ Panchayat is the oldest system of local government in the Indian subcontinent. The word Panchayat means assembly (ayat) of five (panch). Traditionally Panchayats consisted of elderly and wise people chosen by the local community, who used to settle disputes between individuals and villages. The leader of the panchayat used to be called as Mukhya or Sarpanch. Generally, the eldermost or most senior person would be elected to this position. (For more details see What is a Panchayat (pria.org)).

¹⁹ SITANNA V. Marivada Viranna, AIR 1934 PC 105.

²⁰ INDIA. *Law Commission Report*, 2009. p. 222.

²¹ Order 32-A which was inserted in the Civil Procedure Code, 1908 by the Code of Civil Procedure (Amendment) Act, 1976.

²² BALJINDER Kaur V. Hardeep Singh, AIR 1998 SC 764.

ther to emphasize the need of even using mediation, if possible, in the cases involving domestic violence or criminal proceedings alleging cruelty on wife at matrimonial home.²³

3.1 Conciliation under Arbitration and Conciliation Act, 1996

This was followed by introduction of private and voluntary conciliation in resolution of commercial disputes by the Arbitration and Conciliation Act, 1996. Although called as conciliation the process as adopted by this legislation is almost similar to mediation with a more interventionist role of the conciliator. The legislation has introduced detailed procedure for conducting conciliation based on the UNCITRAL Rules on International Commercial Conciliation, 1985. According to this law parties are required to commence conciliation in commercial disputes by entering into an agreement in writing.²⁴ Parties have the autonomy to choose the conciliator/ conciliators,²⁵ the manner of appointment of the conciliator/conciliators²⁶ and the place of conciliation²⁷. Conciliation proceedings are not bound by the Code of Civil Procedure and Evidence Act and the parties are free to agree upon the rules for conducting the conciliation proceeding in consultation with the conciliator/conciliators.²⁸ But the parties shall in good faith participate in the conciliation proceedings and attempt to resolve their dispute.²⁹ The legislation also bars any party to resort to arbitration or litigation during the continuance of the conciliation proceedings.³⁰

The legislation mandates conciliation proceedings to be completely confidential.³¹ Even the confidentiality extends to the settlement agreements unless such disclosure is necessary for the purpose of implementation and enforcement of the settlement.³² The legislation prohibits the conciliator/conciliators to act as an arbitrator or counsel for any of the parties in further legal or arbitral proceedings and parties right to introduce the conciliator/conciliators as witness in any further proceedings.³³ All the views, suggestions expressed by parties, admissions and proposal made including expression of willingness by any party to accept any proposal made by the other party in a conciliation proceeding is non-admissible as evidence in other proceedings between the parties.³⁴ The Supreme Court upholding the importance of ensuring the confidentiality of conciliation proceedings.³⁵ The Court has held

It is clear, therefore, that both the conciliator and the parties must keep as confidential all matters relating to conciliation proceedings... if there are insidious encroachments on confidentiality, a free and

²³ K SRINIVAS Rao V. D. A. Deepa (2013) 5 SCC 226.

²⁴ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 62.

²⁵ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 63.

²⁶ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 64.

²⁷ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 69.

²⁸ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 66.

²⁹ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 71.

³⁰ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 77.

³¹ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 75.

³² INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 75.

³³ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 80.

³⁴ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996_26.pdf. Sec 81.

³⁵ MOTI Ram V. Ashok Kumar (2011) 1 SCC 466.

fair settlement may never be arrived at, thus stultifying the object sought to be achieved by Part III of the 1996 Act.³⁶

Also, dealing with the complex question as to whether the confidentiality norm of conciliation/mediation can be breached the Supreme Court has observed that

the process of mediation is founded on the element of confidentiality... Instead of an adversarial stand in adjudicatory proceedings, the idea of mediation is to resolve the dispute at a level which is amicable rather than adversarial. In the process, the parties may make statements which they otherwise they would not have made while the matter was pending adjudication before a court of law. Such statements which are essentially made in order to see if there could be a settlement... if the statements are allowed to be used at subsequent stages, the element of confidence which is essential for healthy mediation/ conciliation would be completely lost.³⁷

However, the Court in this case held that this normal principle of confidentiality may be breached in exceptional cases³⁸. Once there is a clear exception in favour of categories stated therein, principles in any other forms of mediation/conciliation or other modes of Alternative Dispute Resolution regarding confidentiality cannot be imported.³⁹

The legislation also provides for a mechanism to reach settlements, its formulation, authentication and enforcement. It states that when the possible terms of settlement are arrived in a conciliation, the conciliator shall formulate the same and submit it for parties' consideration. If a party provides some observations, then the terms may be reformulated.⁴⁰ Once the parties agree to the terms of the settlement it shall be drawn into an agreement either by the parties themselves in assistance of the conciliator or by the conciliator. The same shall be first signed by the parties and then authenticated by the conciliator and given to the parties. A settlement agreement signed by the parties and authenticated by the conciliator shall be final and binding upon the parties or anyone claiming under them and will have the same status and force of an arbitral award on agreed terms under the Act.⁴¹ Various High Courts have held that when a settlement agreement is reached, signed by parties and authenticated by the conciliator then such an agreement is binding upon parties and enforceable under the Act as an arbitral award and no additional requirements or technicalities can be imposed upon it.⁴² But a settlement agreement drawn without following the procedure discussed above or doesn't bear the signature of the parties then the same is not enforceable under the Act.⁴³ The legislation finally prescribes that conciliation proceedings shall be terminated either naturally after the settlement agreement is authenticated by the conciliator and delivered to the parties or where no settlement is arrived by written declaration of the conciliator that further efforts for conciliation is not justified.⁴⁴

³⁶ GOVIND Prasad Sharma V. Doon Valley Officers Cooperative Housing Society Ltd. (2018) 11SCC501.

³⁷ PERRY Kansagra V. Smriti Madan Kansagra 2019 (3) Scale 573.

³⁸ Such as matters concerning custody or guardianship issues and the Court, in the best interest of the child, must be equipped with all the material touching upon relevant issues in order to render complete justice.

³⁹ PERRY Kansagra V. Smriti Madan Kansagra 2019 (3) Scale 573.

⁴⁰ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996__26.pdf. Sec 73.

⁴¹ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996__26.pdf. Sec 74.

⁴² See generally ANURADHA SA Investments vs. Parsvnath Developers Limited 2017(4) ARBLR72 (Delhi); ANGLE Infrastructure Pvt. Ltd. v. Ashok Manchanda 2016 SCC OnLine Del 1534; ROHIT Ahuja v. Additional, Principle Judge, Family Court, Lucknow 2009 SCC OnLine All 312.

⁴³ HARESH Dayaram Thakur V. State Of Maharashtra (2000) 6 SCC 179.

⁴⁴ INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996__26.pdf. Sec 76.

3.2 Post Litigation and Court annexed Mediation

Realizing the potential value of ADR and address the problem of delay and arrears in administration of justice in India the legislature introduced by way of amendment in the Code of Civil Procedure power of civil courts to refer parties before it to resort to ADR methods to resolve their disputes.⁴⁵ Section 89 inserted to the Code in 1999 expressly granted power to civil courts in pending litigation to refer parties to ADR where in the opinion of the court exist elements of settlement. The section provides that referral can be made by courts in consultation with the parties to any of the five methods of ADR namely Arbitration, Conciliation, Mediation, Judicial Settlements and Lok-Adalat. Upholding the constitutionality of this section the Supreme Court held

It is quite obvious that the reason why Section 89 has been inserted is to try to see that cases, which are filed in court need not necessarily be decided by the court itself. Keeping in mind the laws delays and the limited number of Judges which are available, it has now become imperative that resort should be had to Alternative Dispute Resolution Mechanism with a view to bring to an end litigation between the parties at an early date.⁴⁶

However, the Court in this case observed that among the various ADR procedures prescribed by Section 89 there is no regulatory framework governing mediation and may cause difficulty in its implementation. Accordingly, Supreme Court directed the Law Commission of India to draft rules relating to practice of mediation referred by civil courts under Section 89.⁴⁷

The Law Commission of India recommended draft ADR Mediation Rules 2003 for court mediation referred by Section 89.⁴⁸ The Supreme Court recommended all High Courts to adopt mediation rules in the line of rules drafted by the Law Commission.⁴⁹ These rules provide for the procedure to be followed by parties and courts for choosing a particular method of ADR and rules to be followed in mediation process referred under Section 89(2)(d). In sum and substance, the rules were similar to the rules provided for conciliation under the Arbitration and Conciliation Act, 1996. But three significant differences were prescribed in the ADR Mediation Rules 2003. Firstly, the role of mediator compared to a conciliator was limited to a purely facilitative role and having no power to suggest or impose upon parties any terms of settlement.⁵⁰ Secondly, fixed time limit of sixty days to complete the mediation process and on process stands automatically terminated on expiry of such time limit.⁵¹ Thirdly, once the settlement agreement was reached the mediator shall communicate such terms of settlement in writing to the court which referred the matter for mediation and court after issuing notice to the parties shall record such settlement and pass a decree in accordance to the terms of settlement.⁵²

The procedure for ADR reference under Section 89 was further strengthened by the Supreme Court by providing appropriate guidelines for its implementation.⁵³ These guidelines states that parties can be referred to mediation with or without their consent. Where in the opinion of any civil court their exist possibility of settlement, but parties are unable to reach an agreement on choice of the appropriate ADR method.

⁴⁵ Section 89 inserted by The Code of Civil Procedure (Amendment) Act 46 of 1999.

⁴⁶ SALEM Advocates Bar Association Vs. Union of India (2003) 1 SCC 49.

⁴⁷ SALEM Advocates Bar Association Vs. Union of India (2003) 1 SCC 49.

⁴⁸ INDIA. State Legal Services Authority. *Civil Procedure Alternative Dispute Resolution And Mediation Rules*. 2003. Available at: http://chdsla.gov.in/right_menu/rules_regulationslsa/pdf_files/cpadrm-rules-2003.pdf.

⁴⁹ SALEM Advocates Bar Association Case V. Union of India, WP (Civil) 496 of 2002.

⁵⁰ INDIA. State Legal Services Authority. *Civil Procedure Alternative Dispute Resolution And Mediation Rules*. 2003. Available at: http://chdsla.gov.in/right_menu/rules_regulationslsa/pdf_files/cpadrm-rules-2003.pdf. rule 15.

⁵¹ INDIA. State Legal Services Authority. *Civil Procedure Alternative Dispute Resolution And Mediation Rules*. 2003. Available at: http://chdsla.gov.in/right_menu/rules_regulationslsa/pdf_files/cpadrm-rules-2003.pdf. rule 18.

⁵² INDIA. State Legal Services Authority. *Civil Procedure Alternative Dispute Resolution And Mediation Rules*. 2003. Available at: http://chdsla.gov.in/right_menu/rules_regulationslsa/pdf_files/cpadrm-rules-2003.pdf. rule 25.

⁵³ AFCONS Infrastructure Ltd. Vs. M/S Cherian Varkey Construction 2010 (8) SCC 24.

Then courts can refer the parties to mediation at its own behest.⁵⁴ Further to encourage parties to resolve their disputes in mediation courts must incentivize the parties by returning the court fees amount in cases where settlement is arrived in mediation.⁵⁵

3.3 United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation 2018 and India

Mediation was not generally seen as a commonly used dispute resolution mechanism in international commercial disputes, this was pointed by scholars to the lack of a comprehensive legal framework for the enforcement of settlement agreements compared to arbitration and litigation.⁵⁶ Arbitration was preferred over mediation as an alternative dispute resolution because of the enforcement of arbitral awards and agreements ensured through The New York Convention. Only later did the efforts to enforce the mediation settlements come through as light was shed on mediation as a cost-effective process. There was also hope that mediation better preserves party relationships. Hence the UN Convention on International Settlement Agreement Resulting from Mediation or otherwise known as Singapore Convention on Mediation was introduced to ensure the enforcement of settlement agreements arising out of mediation.⁵⁷

The Convention provides for mandatory enforcement of settlement agreements resulting from international mediation. It envisions enforcement in a way that after the settlement agreement, the parties can approach the competent state authority of a contracting state and the state shall enforce a settlement agreement in accordance with its rules of procedure and under the conditions laid down in the Convention.⁵⁸ The requirements for such an application insist to supply a settlement agreement signed by the parties along with the evidence that the settlement is a result of mediation and the competent authority may require any necessary document in order to verify the requirements of the Convention have been complied with.⁵⁹ Article 5 provides particular grounds on which domestic courts can refuse enforcement of settlement agreements.⁶⁰ In situations where a settlement agreement is against public policy⁶¹ or the subject matter of the dispute is not capable of settlement by mediation under the law of that party, the authority can deny enforcement of the same.⁶²

The preamble of the Convention states that the establishment of a framework for international settlement agreements resulting from mediation that is acceptable to States with different legal, social, and econo-

⁵⁴ AFCONS Infrastructure Ltd. Vs. M/S Cherian Varkey Construction 2010 (8) SCC 24.

⁵⁵ THE HIGH Court Of Judicature At Madras Vs. M.C. Subramaniam 2021 SCC OnLine SC 109.

⁵⁶ HIOUREAS, Christina G. The Singapore Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation: a new way forward. *Ecology Law Quarterly*, v. 46, n. 61, 2019.

⁵⁷ UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. New York: United Nations, 2019. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/singapore_convention_eng.pdf.

⁵⁸ UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. New York: United Nations, 2019. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/singapore_convention_eng.pdf. art. 3.

⁵⁹ UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. New York: United Nations, 2019. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/singapore_convention_eng.pdf. art. 4. 23.

⁶⁰ UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. New York: United Nations, 2019. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/singapore_convention_eng.pdf. art. 5. 23.

⁶¹ UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. New York: United Nations, 2019. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/singapore_convention_eng.pdf. art. 5 (2)(a).

⁶² UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. New York: United Nations, 2019. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/singapore_convention_eng.pdf. art. 5 (2)(b).

mic systems would contribute to the development of harmonious international economic relations.⁶³ India is a signatory to the Convention, however it has not ratified it yet. Without the ratification, it is not possible to enforce the settlement agreements sought through international mediation. It is also important that when India legislates a law, its provision must be consistent with the Singapore Convention. The Mediation Bill 2021 neither included the enforcement of settlement agreements resulting from international mediation within its scope nor has it maintained coherence with the Convention in the enforcement of international mediation. The mediation settlement is enforceable as a decree or judgment from the court. Singapore Convention excludes such settlements hence parties would hardly choose India for international mediation.

3.4 The Mediation Bill 2021

Although there are significant developments to promote mediation in India there is no specific law governing mediation. An artificial difference has been established between mediation and conciliation due to Section 89 of Code of Civil Procedure and conciliation is treated differently from mediation. Similarly, the Mediation Rules enacted by High Court to govern mediation that are referred by civil courts under Section 89 also don't apply to mediation conducted under other statutes⁶⁴ or purely private mediation. In the backdrop of ongoing developments in the field of mediation and alternate dispute resolution, the Mediation Bill 2021 was introduced in Rajya Sabha in December 2021. The Mediation Bill applies to mediation conducted in India, and all or both parties habitually reside in or incorporated in or have a place of business in India, or the mediation agreement provides that the dispute shall be resolved in India or there is international mediation.⁶⁵ Although Central or state government or its entities enjoys a privilege of exemption from it unless it is a commercial dispute.

The Bill considers mediation and conciliation as synonymous with each other, a similar take is seen in a Supreme Court case⁶⁶ and the UN Convention on International Settlement Agreement Resulting from Mediation also used the terms interchangeably. Within the existing conception, a conciliator has more powers than a mediator, where the former can make a proposal and provide terms of settlement and the latter only acts as a facilitator. The role of a mediator is evolving from a mere facilitator to actively participating in decision-making and giving advice to parties. The Mediation Bill proposes to substitute Part-III of the Arbitration and Conciliation Act, 1996 by the provisions prescribed under it.⁶⁷

The Bill list subject matter that will not come under the purview of mediation.⁶⁸ The parties can choose a mediator of their choice or else a mediator will be appointed through the mediation service provider. The bill states that the mediator shall assist the parties in an independent, neutral, and impartial manner in their attempt to reach an amicable settlement of their dispute.⁶⁹ The neutrality, integrity, and impartiality of mediators are important aspects of mediation.⁷⁰ The Bill provides for a pre-litigation mediation in matters of

⁶³ UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. New York: United Nations, 2019. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/singapore_convention_eng.pdf.

⁶⁴ Section 442 of the Companies Act 2013, which provides for referral of company disputes to mediation by the National Company Law Tribunal and Appellate Tribunal; Section 12A of the Commercial Courts, Commercial Division and Commercial Appellate Division of High Courts Act, 2015, which provides for mandatory pre-institution mediation; Section 32(g) of the Real Estate (Regulation and Development) Act, 2016, which provides for amicable conciliation of disputes.

⁶⁵ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021.

⁶⁶ *AFCONS Infrastructure Ltd. Vs. M/S Cherian Varkey Construction* 2010 (8) SCC 24.

⁶⁷ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021. Sec 64 and Schedule-IV.

⁶⁸ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021. Schedule-II.

⁶⁹ MEDIATION Bill. 18; MEDIATION BILL. 2021. Bill No. XLIII of 2021.

⁷⁰ See, Honourable Mr. Justice N. V. Ramana, the Chief Justice of India, Supreme Court of India address at India-Singapore mediation summit: 2021 mediation for everyone: realizing mediation's potential in India. INDIA. Supreme Court. *Honourable Mr. Justice N. V. Ramana, the Chief Justice of India*. Available at: https://www.livelaw.in/pdf_upload/cji-speech-at-mediation-summit-396853.

a civil or commercial dispute before parties approach a court or tribunal.⁷¹ The objective behind the section seems to put mediation as an easy way to dispute resolution without getting into the long proceedings of the Court.

The Bill as per section 8 provides that in exceptional cases the parties may seek interim relief before the court or tribunal before the commencement or during the continuation of mediation.⁷² It further provides that the court or tribunal shall after granting or rejecting interim relief, refer the parties to undertake mediation if deemed appropriate. The language of the Bill shows that preference is given to mediation over the court proceedings. Using phrases like ‘exceptional cases’ and ‘refer the parties to undertake mediation’ while seeking interim relief shows that it is not highly entertained. Although the parties may choose this option or they have the liberty to opt-out of the mediation process after two sessions to reach the court or a tribunal.⁷³ The time limit for the completion of mediation is 180 days.⁷⁴ The Bill creates no distinction between international and domestic mediation conducted in India. The mediated settlement will be enforceable as a decree or judgment.⁷⁵ Settlements that are treated as a judgment are excluded from the consideration of the United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation.⁷⁶ These elements reduce the scope of international mediation in India, as they would not be able to enforce them abroad. The definition of international mediation should also not be limited to commercial disputes.

Another important feature of the Mediation Bill is the provision for online mediation. Section 32 provides online mediation and for maintaining the integrity and confidentiality of the proceedings as well. The mediator may take appropriate steps to ensure this. Confidentiality of mediation is otherwise also mentioned in the Bill as the process demands that. But it is important to take extra care for individuals to feel safe and seen in the online medium. Finally, the Mediation Bill proposes for establishment of a Mediation council.⁷⁷ Mediation Council to be headed by a person appointed by the central government. The mediation Council envisaged not as a usual government regulatory body that can be handled exclusively by the executive.⁷⁸ The previous draft provided for a former judge of the Supreme Court or former Chief justice of the High Court as the head of the Council. Mediation in India has grown with the guidance shown by judges and their unique expertise is needed in the field.

The Mediation Bill after its introduction met with very strong criticism from all stakeholders and was referred to a Parliamentary Standing Committee for reconsideration. The Committee submitted its report stating several drawbacks and recommending changes. The Committee observed that making pre-litigation mediation mandatory may actually result in delaying of cases and may prove to be an additional tool in hands of litigants to delay the disposal of cases.⁷⁹ An example of prelitigation mediation exploring its scope in India is at ‘Samadhan,’ a court-annexed mediation centre established in Delhi High Court in 2006. Their data shows that among 1935 prelitigation mediations registered 559 cases are settled as of now. However, there are contradictory opinion as Chief Justice of India while addressing in the India-Singapore Mediation Summit, opined that ‘prescribing mediation as a mandatory first step for resolution of every allowable dis-

⁷¹ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021.

⁷² MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021.

⁷³ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021. Sec. 20 (1).

⁷⁴ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021. Sec. 21.

⁷⁵ The settlement may be challenged on the grounds of fraud, corruption, impersonation, or relating to disputes not fit for mediation.

⁷⁶ UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. New York: United Nations, 2019. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/singapore_convention_eng.pdf. art. 1.

⁷⁷ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021.

⁷⁸ JIGEESH, A. M. Mediation Council can't be handled exclusively by the executive. *The Hindu*, 2021. Available at: <https://www.thehindubusinessline.com/news/mediation-council-cant-be-handled-exclusively-by-the-executive/article38050878.ece>.

⁷⁹ JIGEESH, A. M. Mediation Bill: house panel recommends against compulsory mediation, role for judiciary. *The Hindu*, 2022. Available at: <https://www.thehindu.com/news/national/mediation-bill-house-panel-recommends-against-compulsory-mediation-role-for-judiciary/article65628277.ece>.

pute will go a long way in promoting mediation.⁸⁰ Studies have shown option of pre-litigation mediation should ideally bridge the gap between the persons and the justice system, but for many, making it compulsory may build a longer bridge to reach the Court itself. Italy follows an opt-out model where parties need to attend initial stages to get introduced to mediation and for a possible resolution, then they can either opt-out or continue mediation.⁸¹ A similar system has been successful in Turkey and Brazil. In countries like Romania, mandatory prelitigation has become mere compliance before filing a case before the Court.⁸² But the concern is from the perspective of a common person about the effectiveness of mediation as such. The realities of Indian litigation culture and the ability to provide a large number of mediators need to be considered before establishing such a system. It has been suggested that introducing mandatory prelitigation in a phased manner of a selected category of disputes and eventually expanding it to a wide range may be a more successful method.⁸³

The Bill also gave powers to Supreme Court and High Court to frame rules for court-annexed mediation.⁸⁴ Court annexed mediation centres are already in existence in Supreme Court and in Various High Courts working with the guidelines established by them. The Parliamentary standing committee opposed the proposed provision and stated that when a specific statute will be in force, giving power to High Court and Supreme Court to make rules or guidelines would be unconstitutional.⁸⁵

The Mediation Bill introduces a provision for Community mediation in matters which are likely to affect peace, harmony, and tranquility amongst the residents or families of the area or locality.⁸⁶ A panel of three mediators would conduct the community mediation. India has a long history of community-oriented dispute resolution mechanisms, although those mechanisms are rooted in caste and religious-based administration and their decisions would be detrimental to underprivileged individuals and communities. A rights-based approach to eliminating the biases is needed and an opportunity like this when implemented rightly, can solve disputes easily. Along with that, the benefits of mediation will be successfully introduced to a large group of people.

Similar concerns are also raised in mediation where the Central Government, State Government, or any of their entities is one of the parties. The Central Government and State Government can frame any schemes or guidelines regarding mediation and mediation may be conducted in accordance with those schemes or guidelines.⁸⁷ Central and State Governments, council members, mediators, mediation institutes, and mediation service providers are protected from legal action for acts done in good faith under the Bill.⁸⁸ There is no provision for mediator accountability for addressing grievances against mediators and their timely disposal, such a provision can be found in the jurisdiction of the United States.⁸⁹

The Mediation Bill must consider the existing legal system as well as facilities and envision a growth process based on that. An important step would be education and training provided to mediators, lawyers,

⁸⁰ Honourable Mr. Justice N. V. Ramana, the Chief Justice of India, Supreme Court of India address at India-Singapore mediation summit: 2021 mediation for everyone: realizing mediation's potential in India. INDIA. Supreme Court. *Honourable Mr. Justice N. V. Ramana, the Chief Justice of India*. Available at: https://www.livelaw.in/pdf_upload/cji-speech-at-mediation-summit-396853.

⁸¹ THE NITI AAYOG EXPERT COMMITTEE ON ODR. Designing the future of dispute resolution: the ODR policy plan for India. *NITI*, oct. 2021. Available at: <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-11/odr-report-29-11-2021.pdf>.

⁸² GAVRILA, Constantin Adi; CHEREJI, Christian Radu. Don't rush. *Mediate.com*, 2015. Available at: <https://mediate.com/don't-rush/>.

⁸³ THE NITI AAYOG EXPERT COMMITTEE ON ODR. Designing the future of dispute resolution: the ODR policy plan for India. *NITI*, oct. 2021. Available at: <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-11/odr-report-29-11-2021.pdf>.

⁸⁴ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021.

⁸⁵ JIGEESH, A. M. Mediation Bill: house panel recommends against compulsory mediation, role for judiciary. *The Hindu*, 2022. Available at: <https://www.thehindu.com/news/national/mediation-bill-house-panel-recommends-against-compulsory-mediation-role-for-judiciary/article65628277.ece>.

⁸⁶ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021.

⁸⁷ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021. Sec 49.

⁸⁸ MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021. Sec 51.

⁸⁹ UNITED STATES. *Uniform Mediation Act*. 2005.

students, and the general public. As this intends to build trust among people to rely on mediation, the commitment must be shown by Government also. Government should not exempt itself from the process and should resolve mediation to solve its disputes.

3.5 Online Mediation

Our ideas of mediums for education, business, and even legal mechanisms have changed over the pandemic period. With the unprecedented times of the pandemic, our judicial system itself adapted well to the e-court system and video conferencing and set an example to all other fields. We could see a growth in providing online services in government departments also in the last decade. This has positively set the stage for online mediation in India. Online mediation uses emails, texts, video conferencing, etc and here the mediator or mediation service providers assist the parties through online modes of communication.

Internationally many countries have tried online mediation. Subordinate Courts in Singapore provide Online Dispute resolution for cases filed in the Small Claims Tribunal. Online mediation and arbitration are provided by Court Mediators or Judge Mediators from the Judicial system.⁹⁰ UNICITRAL adopted a non-binding, descriptive Technical Notes on Online Dispute Resolution, with the aim of assisting states, particularly developing states in Online Dispute Resolution⁹¹ [Hereinafter ODR]. UN General Assembly adopted a resolution on the same. The scope of ODR is stated as useful for disputes arising out of cross-border, low-value e-commerce transactions. Online Dispute Resolution is an umbrella term used for all dispute resolutions conducted through online mediums. In India, NITI Ayog released a report on ODR in 2021 that considers the possibilities and challenges of Online Dispute Resolution in India.⁹²

The shift from physically being present at a particular place to communicating through an electronic medium makes the process convenient, cost-effective, and fast. Mediation itself is proven to be cost-effective and quick compared to litigation, and adapting an online mode ensures a quick and low-cost result. Online mediation would be very useful for parties coming from different places or having their business established in a different place. It is also suggested that online dispute resolutions particularly through texts and emails reduce bias caused by human judgment and focus on the information and claims produced before.⁹³

In various countries, private parties and institutions provide mediation services. Private corporations like eBay, PayPal, and ICANN incorporated ODR into their system where disputes are quickly decided, by this they intend to maximize the number of successful transactions. In India certain ODR service providers like Sama⁹⁴, YesSettle⁹⁵, Presolv 360⁹⁶, webnyay,⁹⁷ and many other similar providers give a platform for online dispute resolution services. In the private sector, one may build an in-house ODR platform or approach third-party platforms that provide tech-driven solutions, or independent ODR institutions that offer both platform solutions and dispute resolution professionals. There are other NGOs and organizations also that work towards providing and supporting ODR.

⁹⁰ HAITTOTUWA, Sanjana; TYLER, Melisa Conley. An asian perspective on online mediation. *Asian Journal on Mediation*, v. 1, n. 1, 2005.

⁹¹ UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. Technical Notes on ODR. *UNCITRAL*, 2017. Available at: https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/odr/V1700382_English_Technical_Notes_on_ODR.pdf.

⁹² THE NITI AAYOG EXPERT COMMITTEE ON ODR. Designing the future of dispute resolution: the ODR policy plan for India. *NITI*, oct. 2021. Available at: <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-11/odr-report-29-11-2021.pdf>.

⁹³ THE NITI AAYOG EXPERT COMMITTEE ON ODR. Designing the future of dispute resolution: the ODR policy plan for India. *NITI*, oct. 2021. Available at: <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-11/odr-report-29-11-2021.pdf>.

⁹⁴ Sector agnostic, with a focus on financial disputes, servicing Lok Adalats and consumer forums to go online.

⁹⁵ Telecom, Insurance, Banking, Business and Government disputes.

⁹⁶ Banking, Commercial, Consumer, Employment, Family, Government, IPR, Property & Tenancy disputes.

⁹⁷ Civil and Commercial disputes across all sectors, both domestic and cross-border.

NITI Ayog report suggests that collaboration with the private sector will be beneficial with certain examples from around the world where Government run or court-annexed ODR platforms have collaborated with the private sector.⁹⁸ Association with the private sector would probably ensure high-quality services and advanced tools in mediation, but the issue of privacy and confidentiality is huge and the government must ensure that it is conducted properly and the personal data and information of parties are protected.

Online Mediation is one of the various mechanisms of ODR. One of the mediation centres in India, named, 'Samadhan' in the Delhi High Court conducts online mediation. With the pandemic hitting, Bangalore Mediation Centre, an initiative of the High Court of Karnataka also started online mediation. A comprehensive legal framework is lacking in the area, although the Mediation Bill provides for online mediation and the issues like confidentiality is generally addressed, it lacks a proper vision about implementing such a system in India.

The uneven access to the internet and technology is a concern for a country like India. If the convenience mentioned in the online mode of mediation is divided and only certain people with greater access to technology, yield the benefits of uninterrupted communication, that creates a bias in the process and thereby results in injustice.

Hybrid models of incorporating technological tools into the mediation process will be helpful in introducing online modes to people and building their confidence in online mediation.⁹⁹ Building proper infrastructure and facilities and at the same time, building faith among people about online mediation is very important. The existing mediation centres need to be upgraded in their infrastructure and ensuring digital access to everyone must be taken as a priority. The training and education in mediation should be expanded to online modes also and online mediation competitions and workshops may be included in the curriculum. It is important that lawyers and law students are updated on the subject and they are equipped with the skills in the online medium also.

4 Development of Mediation Institution in India

Promotion of mediation has been the thrust area of the Government and Judiciary to secure prompt delivery of justice and reduce court congestions for the past two decades.¹⁰⁰ Attention has been given to augment the infrastructure, manpower development to facilitate use of mediation in India.¹⁰¹ The vision statement adopted jointly by the government and judiciary in 2009 emphasized on introducing steps to promote oy of court settlement and use of ADR methods.¹⁰² Accordingly, the Supreme Court has setup the Mediation and Conciliation Project Committee (MCPC). According to the statistics available on the MCPC website there are 839 functional mediation centres in India having 6480 MCPC trained and certified mediators. The mediation services available in these centres is free of cost.¹⁰³ The MCPC has initiated a 40

⁹⁸ THE NITI AAYOG EXPERT COMMITTEE ON ODR. Designing the future of dispute resolution: the ODR policy plan for India. *NITI*, oct. 2021. Available at: <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-11/odr-report-29-11-2021.pdf>.

⁹⁹ THE NITI AAYOG EXPERT COMMITTEE ON ODR. Designing the future of dispute resolution: the ODR policy plan for India. *NITI*, oct. 2021. Available at: <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-11/odr-report-29-11-2021.pdf>.

¹⁰⁰ PRESIDENT, Law Minister, CJI bat for mediation to check case pendency. *The Indian Express*, 09 apr. 2022. Available at: <https://indianexpress.com/article/cities/ahmedabad/courts-must-actively-make-mediation-mandatory-in-cases-cji-ramana-7861453>. Access on: 27 mar. 2022.

¹⁰¹ INDIA. Supreme Court. Mediation and Conciliation Project Committee. *Mediation: an ounce of mediation is worth a pound of arbitration and a ton of litigation*. Available at: <https://main.sci.gov.in/pdf/mediation/Brochure%20-%20MCPC.pdf>. Access on: 27 apr. 2022.

¹⁰² INDIA. *Vision Statement*: presented to Hon'ble Mr. Justice K. G. Balakrishnan Chief Justice of India by Dr. M. Veerappa Moily Hon'ble Union Minister for Law and Justice at The National Consultation [...]. New Delhi, 24 oct. 2009. Available at: <https://cdn-bbsr.s3waas.gov.in/s35d664aad9bcc0be55b2c82f69750387/uploads/2022/03/2022032560.pdf>.

¹⁰³ INDIA. Supreme Court. Mediation and Conciliation Project Committee. *Mediation: an ounce of mediation is worth a pound of*

hours training program for training and certification of mediators. It has also initiated training of trainers for mediation awareness among all stake holders. The MCPC has 147 expert trainers who are conducting mediation training all around the country. It has prepared the necessary curriculum, methodology and training manual for conducting these training.¹⁰⁴

The High Courts have also established mediation centres. Some of these prominent mediation centres are Bangalore Mediation Centre established by Karnataka High Court¹⁰⁵, Samadhan established by Delhi High Court¹⁰⁶, Tamil Nadu Mediation and Conciliation Centre established by Madras High Court¹⁰⁷ and Allahabad High Court Mediation and Conciliation Centre.¹⁰⁸ A study commissioned by Department of Justice, Government of India stated in its report that based on the data collected from Delhi and Bangalore Mediation Centres that the referral to mediation has increased over years but it is still not satisfactory. Similarly, the rate of settlement arrived is also low and less than 50 percent of the total referral.¹⁰⁹

The Legal Services Authorities instituted at national to taluk level under the Legal Services Authorities Act, 1987 has also undertaken efforts to promote speedy and affordable justice by establishing and administering mediation services. The mission statement of NALSA attempts to develop a robust mechanism of ADR and mediation mechanism to attain its goal of an inclusive and integrated model of legal service delivery. Especially the role of NALSA in providing mediation service has become very significant after the introduction of mandatory pre-litigation mediation¹¹⁰ for all commercial cases valued upto 3 lakhs¹¹¹. Accordingly, the legal services institutions are conducting pre-institutional mediation in respect of commercial disputes across the country.¹¹² The latest statistics available at NALSA website states that there 572 mediation centres. These centres are manned by 16,360 mediators and overall, they have resolved 52,568 cases through mediation. Compared to this in the year 2020 only 32,042 cases were settled through mediation.¹¹³ Therefore nearly 20000 cases were settled using mediation in 2020-21 period. This is really very optimistic piece of information regarding growing faith in mediation in India. Specially with reference of pre-litigation mediation of commercial disputes the data shows that total 32,591 cases were referred for mediation. Among these in only 1059 cases parties actually agreed to attempt mediation for resolution of their dispute and of these in 578 cases settlement were arrived by way of mediation.¹¹⁴ This however remains discouraging evidence.

There are also many private ADR and Mediation service providers in the urban and metropolitan hubs of India. Among them some prominent institutions are Indian Institute of Arbitration and Mediation (IIAM)¹¹⁵, Centre for Advanced Mediation Practice (CAMP)¹¹⁶, and Foundation for Comprehensive Dispute Resolution (FCDR)¹¹⁷ and Centre for Mediation and Conciliation (CMC)¹¹⁸ etc. These institutions are engaged in providing mediation service. Every institution has developed its own institutional mediation clause

arbitration and a ton of litigation. Available at: <https://main.sci.gov.in/pdf/mediation/Brochure%20-%20MCPC.pdf>.

¹⁰⁴ Available at: <https://main.sci.gov.in/mediation>.

¹⁰⁵ Available at: <https://nyayadegula.kar.nic.in/aboutus.html>.

¹⁰⁶ Available at: <http://dhcmediation.nic.in/about-us>.

¹⁰⁷ Available at: <https://tnmcc.tn.gov.in/>.

¹⁰⁸ Available at: <https://www.allahabadhighcourt.in/mediation/mediation.html>.

¹⁰⁹ INDIA. Vidhi Centre For Legal Policy. *Strengthening mediation in India: a report on court annexed mediation in India*. 2017. Available at: https://vidhilegalpolicy.in/wpcontent/uploads/2019/05/26122016_StrengtheningMediationinIndia_FinalReport.pdf.

¹¹⁰ Sec12A, The Commercial Courts, Commercial Division, Commercial Appellate Division of High Courts Act, 2015; See also the Commercial Courts (Pre-Institution Mediation and Settlement) Rules, 2018.

¹¹¹ One lakh is equal to 100 thousand.

¹¹² Available at: <https://nalsa.gov.in/services/mediation/pre-institutional-mediation-in-commercial-matters>.

¹¹³ Available at: <https://nalsa.gov.in/library/statistical-snapshot/statistical-snapshot-2020>.

¹¹⁴ Available at: <https://nalsa.gov.in/library/statistical-snapshot/statistical-snapshot-2021>.

¹¹⁵ Available at: <https://www.arbitrationindia.com/services.html>.

¹¹⁶ Available at: <https://www.campmediation.in/>.

¹¹⁷ Available at: <https://www.fcdr.in/>.

¹¹⁸ Available at: <http://centre4mediation.com/eminant-mediators/#EminentMediators>.

that recommend to adopt to facilitate the reference to mediation under these institutional rules. There is no statistics available with regard to these private institutions. They are maintaining list of recommended mediators and their details of experience and specialist practice areas. They have also been involved in promoting training of mediator, mediation counsels and awareness programs on benefits of adopting mediation.

5 Conclusion on the Future of Mediation in India

This paper has traced the background and evolution of mediation movement in India. Discussing about the beginning of the advocacy for ADR and mediation in the late 1990, how the mediation movement has gained momentum in past two decades. It is pertinent to note the policy and legislative introduced to popularize mediation and encourage its adoption. Also, the statistical data presented from various sources reflects about the efforts undertaken towards augmenting appropriate infrastructural and human resource to strengthen its ecosystem. However, the brightness of these development must not blindfold us to ignore about the gaps that still exist. Unless these gaps are addressed the future of mediation will remain uncertain.

There are not many studies undertaken till date to access the progress and effectiveness of mediation. One study was commissioned by the Department of Justice, Government of India in 2015 conducted by Vidhi Centre for Policy Research.¹¹⁹ The study undertook a detailed inquiry into the working of mediation in India especially the court connected mediation under Sec 89 of Code of Civil Procedure, 1908. The empirical evidence for the study was collected court connected mediation centres in Delhi, Bangalore and Allahabad. Study also had a comparative analysis with certain foreign jurisdiction where mediation has been very successful and effective. The study after its detailed analysis highlighted some major gaps in India and recommended changes to address these gaps to strengthen mediation in future. The gaps identified by the study can be grouped in three broad head (i). legislative gap; (ii). quality control and popularizing mediation; and (iii). lack of mediation profession. These findings have been supported by other papers.¹²⁰

In terms of the legislative gap the study identified several challenges due to lack of an appropriate legislation governing mediation. As discussed in this paper also, there is no regulatory framework on conduct of private mediation. The Arbitration and Conciliation Act, 1996 is regarded unapplicable to mediation. Also, mediation and conciliation are identified as two different processes in India. Further, the regulation of court referred mediation has a judicial status¹²¹ and thus treated as different from a private conciliation and mediation. This regulatory gap damaging the future of mediation because several legal issues involved in the process of mediation remains uncertain. Mediation is regarded still as a voluntary method with no certainty of bindingness and enforceability of the settlement agreement.

The issue of quality control of mediators is very significant because we lack in evolving a uniform curriculum, training methodology and accreditation process for mediators. The current trainings are grossly inadequate and also there is no centralized regulator for mediators. The norms that govern the independence, impartiality and ethics of mediator are quite limited and no institutional framework exist for regulating the practice of mediators. So, parties have little recourse against cases where mediators commit gross malpractice. Further, in the court connected mediation majority of mediators are chosen from retired judicial officers and lawyers. They bring often with them their burdens of long adversarial experience and turns mediations into adversarial process. These mediators offer parties decision for settlement. Sometime, they

¹¹⁹ INDIA. Vidhi Centre For Legal Policy. *Strengthening mediation in India*: a report on court annexed mediation in India. 2017. Available at: https://vidhilegalpolicy.in/wpcontent/uploads/2019/05/26122016_StrengtheningMediationinIndia_FinalReport.pdf.

¹²⁰ See, OLLAPALLY, Tara; SREEHARI, Annapurna; RAMAKRISHNAN, Shruthi. The Mediation Gap: where India stands and how far it must go. *In*: Section one: justice, access, and the nation's approaches. *Daksh India*. Available at: https://www.dakshindia.org/Daksh_Justice_in_India/14_chapter_04.xhtml.

¹²¹ AFCONS Infrastructure Ltd. Vs. M/S Cherian Varkey Construction 2010 (8) SCC 24.

take decisions also without consulting or communicating with the parties. These practices are not healthy and shakes the confidence of citizens in mediation. The legal profession of India by and large is still envious of mediation. It primarily doesn't advise their clients to resort to mediation or cooperate with the mediators. Mediation for them is still a formality which needs to be by gone. There is also lack of awareness among common citizens about ADR or mediation. Mediation compared to courts are not seen as less effective and with less authority.

Also, compared to other jurisdictions that have been successful in promoting mediation, in India there is no independent profession of mediation. It is still treated as a part-time or post court job of lawyers or retired judges. Even the ADR Mediation Rules 2003 for the purpose of selecting panel of mediators for court connected mediation states that qualified persons are retired judges; lawyers having fifteen years of professional experience; other professionals having fifteen years standing experience; or retired bureaucrats or executives.¹²² This doesn't help in developing an independent profession for mediation. Mediation should be a full-time profession. Professionally trained mediators, lawyers and non-lawyers, who can devote their time and energies to the mediation centre full-time, are crucial to expand the operations at such centres. There is require to establish appropriate professional courses, psychological and communication training. Only those who undertake and complete those courses must be allowed to become mediator. Therefore, it is essential that a pan-India professional body to regulate mediation is absolute inevitable. This body should have power to regulate right to admission to the practice of mediation in India, the education and training of mediators, establish and administer code of ethics and professional responsibilities of mediators and have disciplinary powers. All this can be achieved by enacting the necessary legislation. The mediators must be also complemented in their efforts by the existing legal profession and judiciary.

Finally, promoting increased use of online mediation is the need of the hour. However, uneven access to the internet and technology is a concern for a country like India. At present the convenience of online mode of mediation is accessible to only a certain section of the citizens. Therefore, greater access to technology, uninterrupted communication, and user-friendly mediation platforms, and privacy of online communication must be prioritized. Hybrid models of incorporating technological tools into the mediation process will be helpful in introducing online modes to people and building their confidence in online mediation.¹²³ Therefore, building proper infrastructure and facilities and at the same time, building faith among people about online mediation is essential.

References

- AFCONS Infrastructure Ltd. Vs. M/S Cherian Varkey Construction 2010 (8) SCC 24.
- BALJINDER Kaur V. Hardeep Singh AIR 1998 SC 764.
- BURGER, Warren E. Isn't there a better way? *American Bar Association Journal*, v. 68, p. 274, 1982.
- FISS, Owen. Against Settlement. *Yale Law Journal*, v. 93, n. 1073, 1983-1984.
- FOLBERG, Jay; GOLONN, Dwight. *Lawyer's negotiation theory, practice and law*. 3. ed. [S. l.]: Wolters Kluwer, 2016.
- GANDHI, Mohandas Karamchand. *An autobiography or the story of my experiments with truth*. [S. l.]: Navajivan Publishing Trust, 1940.

¹²² RULE 4: Alternative Dispute Resolution Rules, 2003.

¹²³ THE NITI AAYOG EXPERT COMMITTEE ON ODR. Designing the future of dispute resolution: the ODR policy plan for India. *NITI*, oct. 2021. Available at: <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-11/odr-report-29-11-2021.pdf>.

- GAVRILA, Constantin Adi; CHEREJI, Christian Radu. Don't rush. *Mediate.com*, 2015. Available at: <https://mediate.com/don't-rush/>.
- GOVIND Prasad Sharma V. Doon Valley Officers Cooperative Housing Society Ltd. (2018) 11SCC501.
- HARESH Dayaram Thakur V. State Of Maharashtra (2000) 6 SCC 179.
- HATTOTUWA, Sanjana; TYLER, Melisa Conley. An asian perspective on online mediation. *Asian Journal on Mediation*, v. 1, n. 1, 2005.
- HIOUREAS, Christina G. The Singapore Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation: a new way forward. *Ecology Law Quarterly*, v. 46, n. 61, 2019.
- INDIA. India Code. *Arbitration and Conciliation Act, 1996*. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1978/1/AAA1996__26.pdf.
- INDIA. *Law Commission Report*, 2009.
- INDIA. State Legal Services Authority. *Civil Procedure Alternative Dispute Resolution And Mediation Rules*. 2003. Available at: http://chdlsa.gov.in/right_menu/rules_regulationslsa/pdf_files/cpadrm-rules-2003.pdf.
- INDIA. Supreme Court. *Honourable Mr. Justice N. V. Ramana, the Chief Justice of India*. Available at: https://www.livelaw.in/pdf_upload/cji-speech-at-mediation-summit-396853.
- INDIA. Supreme Court. Mediation and Conciliation Project Committee. *Mediation training manual of India*. Delhi: Supreme Court of India. Available at: <https://main.sci.gov.in/pdf/mediation/MT%20MANUAL%20OF%20INDIA.pdf>.
- INDIA. Supreme Court. Mediation and Conciliation Project Committee. *Mediation: an ounce of mediation is worth a pound of arbitration and a ton of litigation*. Available at: <https://main.sci.gov.in/pdf/mediation/Brochure%20-%20MCPC.pdf>. Access on: 27 apr. 2022.
- INDIA. Vidhi Centre For Legal Policy. *Strengthening mediation in India: a report on court annexed mediation in India*. 2017. Available at: https://vidhilegalpolicy.in/wpcontent/uploads/2019/05/26122016_StrengtheningMediationinIndia_FinalReport.pdf.
- INDIA. *Vision Statement*: presented to Hon'ble Mr. Justice K. G. Balakrishnan Chief Justice of India by Dr. M. Veerappa Moily Hon'ble Union Minister for Law and Justice at The National Consultation [...]. New Delhi, 24 oct. 2009. Available at: <https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s35d6646aad9bcc0be55b2c82f69750387/uploads/2022/03/2022032560.pdf>.
- JIGEESH, A. M. Mediation Bill: house panel recommends against compulsory mediation, role for judiciary. *The Hindu*, 2022. Available at: <https://www.thehindu.com/news/national/mediation-bill-house-panel-recommends-against-compulsory-mediation-role-for-judiciary/article65628277.ece>.
- JIGEESH, A. M. Mediation Council can't be handled exclusively by the executive. *The Hindu*, 2021. Available at: <https://www.thehindubusinessline.com/news/mediation-council-cant-be-handled-exclusively-by-the-executive/article38050878.ece>.
- K SRINIVAS Rao V. D. A. Deepa (2013) 5 SCC 226.
- KOROBKIN, Russell; GUTHRIE, Chris. Psychology, economics, and settlement: a new look at the role of the lawyer. *Texas Law Review*, v. 76, n. 77, 1997.
- LINCOLN, Abraham. Notes for a law lecture. In: *Collected works of Abraham Lincoln*. [S. l.]: Wildside Press, 2008. v. 2.
- LUCADO, Max. *When god whispers your name*. [S. l.]: Thomas Nelson, 1999.

MEADOW, Carrie Menkel. Legal negotiation: a study of strategies in search of a theory. *American Bar Foundation Research Journal*, v. 8, n. 4, p. 905, 1983.

MEDIATION Bill. 2021. Bill No. XLIII of 2021.

MOTI Ram V. Ashok Kumar (2011) 1 SCC 466.

OLLAPALLY, Tara; SREEHARI, Annapurna; RAMAKRISHNAN, Shruthi. The Mediation Gap: where India stands and how far it must go. In: SECTION ONE: justice, access, and the nation's approaches. *Daksh India*. Available at: https://www.dakshindia.org/Daksh_Justice_in_India/14_chapter_04.xhtml.

PERRY Kansagra V. Smriti Madan Kansagra 2019 (3) SCALE 573.

PRESIDENT, Law Minister, CJI bat for mediation to check case pendency. *The Indian Express*, 09 apr. 2022. Available at: <https://indianexpress.com/article/cities/ahmedabad/courts-must-actively-make-mediation-mandatory-in-cases-cji-ramana-7861453>. Access on: 27 mar. 2022.

RULE 4: Alternative Dispute Resolution Rules, 2003.

RUMMEL, Rudolph J. *The conflict helix*. [S. l.]: Transaction Publishers, 1991.

SALEM Advocates Bar Association Case V. Union Of India, WP (Civil) 496 of 2002.

SALEM Advocates Bar Association Vs. Union Of India (2003) 1 SCC 49.

SITANNA V. Marivada Viranna, AIR 1934 PC 105.

THE HIGH Court Of Judicature At Madras Vs. M.C. Subramaniam 2021 SCC OnLine SC 109.

THE NITI AAYOG EXPERT COMMITTEE ON ODR. Designing the future of dispute resolution: the ODR policy plan for India. *NITI*, oct. 2021. Available at: <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-11/odr-report-29-11-2021.pdf>.

UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. Technical Notes on ODR. *UNCITRAL*, 2017. Available at: https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/odr/V1700382_English_Technical_Notes_on_ODR.pdf.

UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*. New York: United Nations, 2019. Available at: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/singapore_convention_eng.pdf.

UNITED STATES. *Uniform Mediation Act*. 2005.

WEBER, Thomas. Gandhian philosophy: conflict resolution theory and practical approaches to negotiation. *Journal of Peace Research*, v. 38, n. 4, p. 493-513, 2001.

WELSH, Nancy A. Perceptions of fairness in negotiation. *Marquette Law Review*, v. 87, n. 753, 2004.

WILLIAMS, Gerald R. Negotiation as a healing process. *Journal of Dispute Resolution*, v. 1, 1996.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a beta symbol.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, white, modern building with a prominent, abstract sculpture in the foreground. The sculpture is a seated female figure, possibly representing Justice or Law, holding a scale. The building has a distinctive architectural style with large, curved concrete elements and a glass facade. The sky is blue with scattered white clouds. In the bottom foreground, there is a bed of pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Há accountability nas políticas de incentivo à conciliação promovidas pelo CNJ? A perspectiva da justiça do trabalho

Is there accountability for the policy that stimulates settlements promoted by the national council of justice (CNJ)? The labour courts perspective

Mariana Cesto

Lourival Barão Marques Filho

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Há *accountability* nas políticas de incentivo à conciliação promovidas pelo CNJ? A perspectiva da justiça do trabalho*

Is there *accountability* for the policy that stimulates settlements promoted by the national council of justice (CNJ)? The labour courts perspective

Mariana Cesto**

Lourival Barão Marques Filho***

Resumo

Analisa-se, neste artigo, se há *accountability* com relação à política judiciária de incentivo à conciliação instituída pela Resolução n.º 125/2010, do CNJ, na Justiça do Trabalho. Para tanto, apresenta-se a política em questão e como ela repercute na justiça trabalhista. Então, por meio de metodologia dedutiva, são trazidas bases teóricas de *accountability* que permitem uma análise fundamentada sobre os resultados práticos da implementação das medidas decorrentes da resolução. O valor e a originalidade do trabalho residem no fato de que a análise dessa política judiciária não costuma ser feita considerando-se os seus efetivos resultados, mas apenas o sentimento subjetivo dos administradores públicos. Esses resultados, no trabalho, são obtidos por meio de pesquisa empírica relativa ao índice de conciliação do CNJ, bem como dos percentuais de conciliação aferidos pelo TST, verificando-se uma constante redução de tais índices desde 2010, quando a política judiciária foi implementada. O trabalho constata que houve déficit de *accountability* desde sua concepção mais básica — a informacional, mas também e, especialmente, no que se refere ao dever de crítica, pois os envolvidos limitaram-se a cumprir as medidas das resoluções, sem questionar a sua ineficiência.

Palavras-chave: política judiciária; incentivo à conciliação; pesquisa empírica; *accountability*; eficiência.

Abstract

This article analyzes if there is *accountability* regarding the judiciary policy that stimulates settlements created by the National Council of Justice (CNJ), in its Resolution n.º 125/2010, in Labor Justice. For that matter, the policy and its repercussion in the Labor Justice are presented. Then, a theoretical basis of *accountability* is brought to allow a grounded analysis about the practical results of the execution of this policy. The results are obtained by empirical research of the “index of settlement” provided by the CNJ, and the “rates of settlement”, by the Superior Labor Court (TST), which show a

* Recebido em 13/04/2022

Aprovado em 17/08/2022

** Doutoranda e mestre pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Servidora pública federal.

E-mail: marianacesto@gmail.com.

*** Mestre e doutor pela PUC/PR. Juiz do Trabalho, titular da 18ª Vara de Curitiba. Juiz auxiliar da Presidência do TRT/PR no biênio 2022/2023.

E-mail: lourivalbaraoamarques@gmail.com.

constant decrease since 2010, when the policy was created. This work finds out that there is an accountability deficit in the most basic notion of the institute – the informational one, but also and especially, in what refers to the duty of criticizing, once all the institutions involved just fulfilled the measurements, but never questioned its inefficiency.

Keywords: judiciary policy; stimulus to settlement; empirical research; accountability; efficiency.

1 Introdução

O incentivo à conciliação é uma das mais destacadas políticas judiciárias atualmente. Cada vez mais, formas alternativas de soluções de conflitos são reconhecidas como uma solução viável ao desafogamento do Judiciário, e a conciliação em processos judiciais têm sido uma das formas prestigiadas nos últimos tempos, tanto em leis como pelos órgãos responsáveis pela fiscalização da atuação dos tribunais, notadamente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Apesar de essa nova cultura que prestigia a conciliação ter se consolidado nas últimas décadas como uma onda geral no Judiciário, na Justiça do Trabalho, ela sempre esteve presente. O sistema normativo a que está submetida a Justiça do Trabalho incentiva, desde sua gênese, a conciliação. Esse incentivo não decorre de normas gerais ou programáticas, mas de medidas previstas com esse fim em lei para solução consensual dos processos trabalhistas. Apesar disso, esse ramo do Judiciário está submetido, assim como os demais, às políticas judiciárias criadas pelo CNJ e, com isso, mesmo tendo a conciliação tão aderida às suas raízes, ainda assim teve, igualmente, uma mudança de perspectiva: com as diretrizes trazidas pelo CNJ, as medidas deixaram de ser uma prática processual e passaram a ser uma finalidade administrativa institucional.

E é nessa mudança de perspectiva que reside o problema que este trabalho busca enfrentar: o incentivo à conciliação trazido notadamente pela Resolução n.º 125/2010 do CNJ tem sido objeto de *accountability* na Justiça do Trabalho?

A pesquisa trabalha com a tese de que falta *accountability*, uma vez que as políticas públicas costumam ser conduzidas por sentimentos subjetivos dos administradores e não pela análise empírica dos resultados produzidos.

Para responder à pergunta proposta e testar a validade da hipótese apresentada, este trabalho percorrerá o seguinte caminho: em primeiro lugar, será apresentada a política judiciária do incentivo à conciliação, sua incidência nesse ramo específico do Judiciário objeto do estudo e as razões desse recorte. Então, com base em metodologia dedutiva, serão analisadas as bases teóricas que perfazem a noção de *accountability*, com especial enfoque aos desdobramentos do instituto que não deve se esgotar na mera verificação de cumprimento da lei, tampouco na divulgação de dados, mas que deve alcançar uma perspectiva crítica com relação à implementação da política judiciária e seus resultados práticos.

Tratando-se de uma atuação administrativa da Justiça do Trabalho, a *accountability* será verificada em conjunto com a ideia de eficiência do Judiciário, a fim de estabelecer parâmetros de análise seguros para os dados relativos à implementação da política.

Com base em tais parâmetros, por meio de pesquisa empírica, será investigada a série histórica do índice de conciliação na Justiça do Trabalho, observando os dados do CNJ e do TST sobre o tema, com o objetivo de se aferir se a política judiciária do incentivo à conciliação foi, como deveria, objeto de *accountability* desde que implementada há pouco mais de dez anos.

2 O incentivo à conciliação na justiça do trabalho

A cultura conciliatória sempre esteve presente na Justiça do Trabalho¹. Sua estrutura foi desenhada e construída em torno da ideia, sendo significativo que suas unidades jurisdicionais chamaram-se, até o fim do século passado, Juntas de Conciliação e Julgamento² e não “varas” como nos outros ramos do Judiciário.

A própria Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), ao dispor sobre a competência dos seus órgãos jurisdicionais, sempre apontou, ao lado de julgar, conciliar³, além de contemplar a necessidade de tentativa de conciliação antes do julgamento. Não se trata de disposições genéricas ou programáticas, mas de efetivos comandos legais, cuja ausência de cumprimento gera, inclusive, nulidade.

Com efeito, nos termos do artigo 846 da CLT, aberta a audiência, o juiz deve propor a conciliação. Caso não haja acordo, segue-se a instrução e, ao seu fim, apresentadas razões finais pelas partes, deve ser novamente proposta a conciliação, conforme artigo 850. O fomento e o incentivo à conciliação são de tal intensidade que, no *caput* e no parágrafo primeiro do artigo 764 da CLT, há previsão de que todos os processos estarão sempre sujeitos à conciliação e, mais do que isso, que os juízes devem empregar “seus bons ofícios e persuasão no sentido de uma solução conciliatória dos conflitos”⁴.

Logo, na Justiça do Trabalho, a conciliação sempre esteve assentada e fez parte do processo judicial. Nessa perspectiva, portanto, independentemente de qualquer incentivo extraordinário, há momentos processuais voltados à tentativa de conciliação a que o juiz, na sua atuação normal e principal, está submetido.

Não obstante, uma das mais relevantes políticas judiciárias criadas pelo CNJ — a de incentivo à conciliação⁵ — alcançou, também, a Justiça do Trabalho, trazendo, a partir de então uma nova perspectiva, a esse ramo do Judiciário. Isso fez com que, de previsão legal, arraigada no caminhar processual trabalhista, a conciliação passasse a ser uma política judiciária, uma diretriz de conduta administrativa. A preocupação muda de personagem e de foco: não se trata somente de um dever legal de cada juiz na condução de cada processo, mas passa a ser uma imposição à administração de todos os tribunais trabalhistas que passam a ter de adotar uma política judiciária especificamente voltada à conciliação. Ultrapassa a esfera endoprocessual e atinge-se a macroestrutural.

¹ Na Constituição de 1946, constava como competência da Justiça do Trabalho “conciliar” e julgar, o que foi repetido na Constituição de 1967 e na redação original de 1988. Por outro lado, com relação à Justiça Federal, por exemplo, os verbos que lhe foram atribuídos foram sempre “processar” e julgar. Isso demonstra como a arquitetura normativa da Justiça do Trabalho sempre foi pautada pelo fomento à conciliação. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.; BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.; BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

² A denominação foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 24/1999, quando extinta a representação classista. BRASIL. *Emenda Constitucional n.º 24, de 9 de dezembro de 1999*. Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classista na Justiça do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc24.htm#art1. Acesso em: 1º fev. 2020.

³ Nos termos do artigo 652 da CLT, cabe às Varas do Trabalho (a referência, até a reforma trabalhista em 2017, era ainda às Juntas de Conciliação e Julgamento, apesar da alteração mencionada na nota 3) conciliar e julgar as ações concernentes à matéria trabalhista. Também ao Pleno dos Tribunais Regionais, o artigo 678 prevê que cabe conciliar e julgar as ações originárias. BRASIL. *Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 1º fev. 2020.

⁴ BRASIL. *Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 1º fev. 2020.

⁵ No sítio do CNJ, são listados três gêneros de “programas e ações”: atenção à mulher, criança e adolescente; solução de demandas judiciais e direitos humanos e cidadania. A primeira espécie do programa de solução de demandas é a mediação e a conciliação. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programas e ações: conciliação e mediação. CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em: 31 jan. 2021. Para autores como Oliveira e Spengler, a política pública de incentivo à conciliação é, inclusive, uma forma de reforçar a democracia participativa: OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. Mediação como política pública de fortalecimento da democracia participativa. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 2, p. 131-140, jul./dez. 2012.

Esta é a razão pela qual esse ramo do Judiciário foi o escolhido como foco do estudo. Enquanto nos demais ramos, o incentivo à conciliação foi construído nas últimas décadas, especialmente pelas alterações legislativas nesse sentido⁶ e, também, pela imposição de medidas pelos órgãos de controle⁷. Na Justiça do Trabalho, a conciliação sempre esteve presente. Tal fato torna a implementação de uma política de incentivo diferente na Justiça do Trabalho, porque não visa a uma mudança cultural de todos os atores, nem a uma alteração de paradigma da forma como tratar o processo e o conflito, mas a uma mudança administrativa na forma de encarar a conciliação como uma finalidade institucional. E, se se trata de uma mudança administrativa, é possível sua análise e mensuração sob esse prisma.

O ato nuclear do incentivo à conciliação é a Resolução n.º 125/2010 do CNJ⁸. Nesse ato, situando-se como o órgão de controle de atuação administrativa do Poder Judiciário e erigindo a eficiência como norte de atuação, decidiu-se por estabelecer uma “política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses”⁹. Posteriormente, o próprio Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) também editou normas mais específicas à Justiça do Trabalho, por meio da Resolução n.º 174/2016, que dispôs sobre “a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista”¹⁰. A norma do CSJT parte da premissa de que os Tribunais do Trabalho já têm observado, desde a edição da resolução do CNJ, aquelas diretrizes.

Extraem-se daí pontos importantes para a análise a que se propõe este trabalho.

Primeiramente, a resolução seminal do CNJ data de novembro/2010. Este é o marco temporal que transformou a ideia de conciliação. De mais um momento processual conforme o rito celetista, tornou-se

⁶ Pode-se mencionar, inicialmente, a Lei n.º 9.099/1995, que regulamenta os juizados especiais e que, em seu artigo 21, prevê que o juiz togado ou leigo deverá esclarecer às partes presentes sobre as vantagens da conciliação. Além disso, já no seu artigo 3º, o novo Código de Processo Civil, de 2015, prevê que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual de conflitos, e que a conciliação, mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Nesse sentido, Hellman explica que o novo Código de Processo Civil adotou um modelo multiportas para a solução dos litígios, com ênfase para os métodos alternativos, aprimorando-se a conciliação e a mediação, o que representa verdadeira mudança paradigmática com relação ao ordenamento processual anterior. V. BRASIL. *Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 1º fev. 2020.; BRASIL. *Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 1º fev. 2020.; e, ainda, HELLMAN, Renê Francisco. Os desafios do ensino jurídico brasileiro com o novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, v. 242, p. 553-566, abr. 2015.

⁷ Refere-se, especialmente, à Resolução n.º 125/2010, do CNJ, que, unificando a tratativa acerca da conciliação para todos os níveis e âmbitos do Judiciário, prevê a incumbência dos órgãos judiciários oferecerem “outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação”. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 1º fev. 2021.

⁸ Em seu relatório do Justiça em Números, o CNJ menciona que, desde 2006, iniciou o incentivo à conciliação com o “Movimento pela Conciliação”. Porém, logo a seguir, identifica que, por meio da Resolução n.º 125/2010, foram “criados os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), que visam fortalecer e estruturar unidades destinadas ao atendimento dos casos de conciliação”, tornando, assim, a política judiciária oficial e concreta. V. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2020.; e CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 1º fev. 2021.

⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 1º fev. 2021.

¹⁰ CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. *Resolução n.º 174, de 30 de setembro de 2016*. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista e dá outras providências. Disponível em: [557](http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=235e3400-9476-47a0-8bbb-bccacf94fab4&groupId=955023#:~:text=JUSTI%C3%87A%20DO%20TRABALHO-,RESOLU%C3%87%C3%83O%20CSJT%20N.%20%BA%20174%2C%20DE%2030%20DE%20SETEMBRO%20DE,Trabalhista%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 15 fev. 2021.</p></div><div data-bbox=)

uma política judiciária, ou seja, esforços passaram a ser envidados pela administração dos tribunais para que houvesse implementação das definições trazidas pela resolução. Para isso, não mais bastaria ao juiz usar seus bons ofícios e persuasão e questionar as partes nas audiências se havia interesse em compor, mas passou a existir uma necessidade transcendente dos administradores dos tribunais de que todo um conjunto de práticas passasse a ser voltado para que a conciliação fosse incentivada.

Segundo, como já vem se desenhando a ideia, o incentivo à conciliação, sendo uma política pública, é objeto de preocupação da atribuição administrativa do Poder Judiciário. Não se trata, portanto, da sua atuação precípua de processar e julgar os casos a si submetidos, mas especificamente, de sua atuação administrativa, da sua organização institucional voltada a uma finalidade administrativa, carregando consigo todas as características, princípios e ônus inerentes a esta atividade.

Terceiro, a própria resolução destaca como preocupação central a eficiência. Logo, não bastasse o comando constitucional a que está submetida a Administração pública, a política judiciária em questão foi formulada com o intuito de gerar eficiência, como “objetivo estratégico do Poder Judiciário”¹¹.

Quarto, dentre os mecanismos previstos pela resolução para se “consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento”¹², estão a centralização das estruturas judiciárias, a adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores e o acompanhamento estatístico específico¹³. Isso significa o dispêndio de energia e de recursos concretos voltados à implementação da prática. Consequentemente, implica a necessidade de alcance dos objetivos propostos e visados com tal dispêndio, sob pena de se mostrar a política aplicada ineficiente e todo o esforço e os gastos em vão.

Essas são, portanto, as premissas de análise dessa política judiciária: sua criação em 2010, a sua implementação como atribuição administrativa do Judiciário trabalhista, a finalidade de incentivo à conciliação e a necessidade de que, como política judiciária, mostre-se eficiente quanto ao alcance dessa finalidade em virtude do dispêndio de energia voltado para isso.

Partindo de tais premissas, a política será analisada pelas lentes da *accountability*. Com efeito, tratando-se de uma política judiciária implementada pelo CNJ, órgão de controle do Poder Judiciário, está sujeita à *accountability*. O CNJ, no seu dever de ser *accounting*, deve analisar se os tribunais — que, por sua vez, devem ser *accountable* — estão implementando a política judiciária proposta de forma a garantir o alcance da eficiência. Isso porque a mera subsunção das medidas à regra de forma despreocupada com os resultados — a exemplo de treinamentos de servidores, cujos conhecimentos não são aplicados na prática ou a mera manutenção de uma base de dados com os resultados da conciliação — não pode ser tida como administrativamente eficiente, devendo, por consequência, ser objeto de reformulação a fim de garantir o adequado uso da máquina pública.

Como, então, verificar se a política judiciária, criada em 2010, mostra-se *accountable*, ou seja, se tanto o órgão que a fiscaliza como aqueles que a implementam estão comprometidos na busca pela eficiência das medidas?

Necessário, inicialmente, fixar as bases teóricas que formam a noção de *accountability* no âmbito administrativo do Judiciário, a fim de construir uma base confiável para análise e interpretação dos dados relativos à conciliação na Justiça do Trabalho sob essa perspectiva.

¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 1º fev. 2021.

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 1º fev. 2021.

¹³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 1º fev. 2021.

3 Accountability e o poder judiciário

O primeiro passo a ser dado para compreender se à política judiciária de incentivo à conciliação falta *accountability* é delinear os contornos teóricos dessa categoria e como ela se aplica ao Poder Judiciário.

A Administração pública, num Estado de direito, não pode exercer seu poder de forma ilimitada, nem pode atuar de modo oculto e despreocupado com os resultados que produz. É preciso encontrar formas de controle do poder governamental e, atualmente, a *accountability* reflete essa preocupação, plasmada numa contínua verificação, supervisão, vigilância e limitação do exercício de poder¹⁴.

Nesse sentido, segundo O'Donnell, “todas as decisões de autoridades do Estado devem ser tomadas de acordo com a lei e serem controladas em última instância por normas constitucionais, inclusive a criação de leis e regulações”¹⁵. Para que esse controle seja possível, é preciso que exista acessibilidade com relação ao conteúdo das decisões, o que as motivou e a que fim pretendem chegar.

O ponto relevante inicial é o caráter informacional da *accountability*, a necessidade de que as informações, relativas às ações governamentais sejam divulgadas, estejam acessíveis a quem eventualmente elas interessem. Isso decorre do fato de que, para que as normas de um Estado de direito sejam cumpridas, é necessário que haja mecanismos de monitoramento que permitam a verificação de que alguma norma foi descumprida¹⁶.

De fato, segundo Schedler, a *accountability* corresponde, em primeiro lugar, a uma ideia de *answerability*, ou seja, a “obrigação que agentes públicos têm de informar sobre e de explicar o que estão fazendo”¹⁷ e, em segundo, de *enforcement*, relativo à “capacidade das agências responsáveis de impor sanções aos detentores de poder que violaram seus deveres públicos”¹⁸. A respeito da noção de *answerability*, está o monitoramento do que é feito pelos agentes públicos e a possibilidade de se colocarem para eles perguntas “desconfortáveis”¹⁹.

A *answerability* indica, portanto, que há uma relação: há alguém que responde e, conseqüentemente, há alguém que pergunta, que demanda²⁰. Essa relação tem especial importância para o tema em questão, pois a *accountability* não se esgota na mera informação, na mera prestação de dados (que são a ela essenciais), mas exige, ainda, que exista um recebimento das informações e que elas sejam passíveis de perscrutação e de críticas. Mais que isso, a análise das informações por aqueles que têm acesso — sejam os órgãos da *accounta-*

¹⁴ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28. p. 13. Também Mark Bovens afirma que a *accountability* é usada como sinônimo para vários e imprecisos objetivos políticos, como boa governança, transparência, equidade, democracia, eficiência, responsividade e integridade. BOVENS, Mark. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010.

¹⁵ O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998. p. 43.

¹⁶ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28. p. 16.

¹⁷ Tradução livre de: “the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing”. SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28. p. 14.

¹⁸ Tradução livre de: “capacity of accounting agencies to impose sanctions on powerholders who have violated their public duties”. SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28. p. 14. Também nesse sentido: KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: DEMOCRATIC accountability in Latin America. New York: Oxford University Press, 2003. p. 55-76.

¹⁹ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28. p. 14.

²⁰ “Accountability deve ser compreendida, portanto, como um conceito relacional que envolve, de um lado, a disponibilização de meios, dados e informações por parte do Poder Público e a criação de procedimentos que permitam a participação dos cidadãos na ação política e no controle de seus resultados e, de outro lado, estímulos orientados à transformação da postura passiva do cidadão em ativa”. CLÉVE, Clémerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 15, n. 79, p. 15-40, maio/jun. 2013.

bility horizontal, sejam os cidadãos no livre exercício de sua *accountability* vertical²¹ — deve ser objeto das perguntas incômodas a que se refere Schedler. O ponto de partida da *accountability* deve ser a transparência e a prestação de informações, mas, certamente, não é esse seu ponto de chegada, que depende de justificações²², de respostas aos porquês, de demonstrar se o que foi feito é exatamente o que havia sido exigido daquele órgão ou agente. Sem que exista esse exercício, é impossível chegar ao *enforcement* e, sem que seja possível sancionar as condutas irregulares, nunca haverá *accountability* plena²³. É preciso, assim, que exista uma forma efetiva de imposição de sanções a fim de que se chegue à eficiência administrativa²⁴.

A possibilidade de sanção, que identifica uma *accountability* forte²⁵, está, assim, condicionada não somente à adequada prestação de informações, mas especialmente à adequada justificação dos atos e resultados. Quais eram as ações que deveriam ser tomadas para se atingir determinada finalidade? As ações foram tomadas? E essa finalidade foi atingida? Se não foi, por quê? A *accountability* está indelevelmente conectada com esse exame cuidadoso, com essa possibilidade de perquirição acerca das ações tomadas e de seus resultados. Essa verificação dos resultados passa, portanto, pelo aspecto da eficiência²⁶.

O Poder Judiciário, como parte do Estado, tem, da mesma forma, deveres constitucionais que refletem a necessidade de que preste contas sobre suas atividades, suas decisões (inclusive as administrativas), e também sobre os resultados alcançados. Como consequência, a *accountability* a que está sujeito tampouco se esgota na informação sobre o que é feito, mas se refere à ampla capacidade dos órgãos de *accounting* e dos cidadãos de analisar e colocar em xeque tais informações, especialmente quanto aos resultados alcançados e a eficiência desse ramo de poder²⁷.

Como o objeto deste trabalho refere-se à implementação de uma política pública, o foco é no aspecto administrativo das tomadas de decisão — administrativas — do Judiciário. Isso porque não se exploram, neste artigo, as decisões judiciais propriamente ditas, como as sentenças. A preocupação é com as decisões

²¹ Segundo Tomio e Robl Filho, “as relações de accountability vertical acontecem entre o povo e Estado, já as relações de accountability horizontal entre agentes estatais”. TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 31.

²² SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28. p. 14.

²³ Tomio e Robl Filho conceituam accountability considerando-se essa ideia compreensiva tanto da prestação de informações quanto da possibilidade de sanção: “(...) a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades”. TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 30.

²⁴ Fukuyama destaca que um *enforcement* efetivo foi central para o sucesso do esforço de melhorar a performance do setor público em estados americanos. FUKUYAMA, Francis. Why is democracy performing so poorly? *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 11-20, 2015. p. 18.

²⁵ Segundo Schedler, “inconsequential accountability is no accountability at all”. SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28. p. 17. Também, nesse sentido, Tomio e Robl Filho afirma que: “para que exista uma relação de accountability forte, o agente accountable: (i) possui o dever de apresentar informações sobre as suas ações ao mandante e a outros agentes com competência para exigir a informação do agente accountable; (ii) este é obrigado a justificar suas atitudes e ações e (iii) pode ser sancionado ou premiado pelo mandante e pelos agentes com competência para tanto. O aspecto da coação é importante para estabelecer uma relação de accountability forte ou plena. (...) A ausência da sanção constrói uma forma fraca de accountability”. TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 31.

²⁶ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28. p. 22.

²⁷ Nesse mesmo sentido, OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A responsabilidade social da magistratura brasileira: accountability e responsividade em meio à tensão entre o dever de prestar contas e a garantia da independência judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 3, p. 21-31, dez. 2016. p. 27.

relativas à implementação da política judiciária de incentivo à conciliação, ou seja, não se trabalha com a função precípua de julgar dos órgãos judiciais, mas com a função administrativa.

Nesse ponto, sobressai a importância da *accountability* institucional²⁸, porque diz respeito, justamente, às “informações ou justificações sobre ações não jurisdicionais (administrativas, em especial), com a sanção pela realização de atos inadequados”²⁹. Como as noções de *accountability* judicial são complementares, isso não significa que seus outros aspectos não tenham importância, uma vez que, também na função administrativa, deve haver informações sobre o cumprimento da lei (legal³⁰ — afinal, o problema trata do cumprimento de diretrizes legais e regulamentares sobre o incentivo à conciliação) e sobre questões como a produtividade (comportamental³¹ — como se verá adiante, a implementação de tais políticas passa pela divulgação de dados relativos à conciliação, expondo a produtividade dos tribunais envolvidos).

De fato, no exercício de suas atribuições administrativas, os tribunais não se afastam nem se diferenciam de outros órgãos estatais. Não há diferenças que permitam algum tipo de abandono dos princípios de Direito administrativo que regem as demais instituições e os demais agentes estatais. Não somente os servidores atrelados ao Judiciário, mas também os juízes devem obedecer àquilo que é mais caro à Administração pública. Convicções pessoais e sentimentos particulares sobre a melhor forma de administrar não podem nortear suas decisões administrativas. Tal constatação, em princípio óbvia, ganha especial relevância uma vez que “a forma de investidura em cargo público por concursos públicos de provas e títulos produz organizações qualificadas, mas não necessariamente *accountable*”³². Isso significa que, por mais abrangente que seja sua formação e por mais experiência que tenha construído na tomada de decisões judiciais, isso não implica que um membro do Judiciário tome necessariamente corretas e convenientes decisões administrativas. Costandrade, Silva Júnior e Gico Júnior afirmam, nesse sentido, que:

[...] as reformas propostas costumam ser fundamentadas na experiência pessoal dos propositores ao invés de em estudos empíricos e análises estruturais do Poder Judiciário, ainda que alguns avanços estejam sendo realizados nessa área desde o início da coleta e divulgação de dados pelo CNJ.³³

Tampouco a busca por objetivos considerados nobres deste ou daquele magistrado, plasmada num voluntarismo otimista, pode obscurecer a noção de que o Judiciário é parte da Administração pública e está sujeito a questões administrativas como orçamento e burocracia, bem como a princípios como a impessoalidade e eficiência.

Além disso, Tomio e Robl Filho afirmam que o Judiciário brasileiro, como denunciavam outros autores (a exemplo de O'Donnell), sofreu, por muito tempo, de um grande déficit de *accountability*, por não estarem previstos mecanismos bastantes para aferir variáveis como produtividade ou por não estarem previstas sanções efetivas³⁴. Isso mudou com a reforma do Judiciário e, especialmente, com a criação do CNJ, fa-

²⁸ Como explicam Tomio e Robl Filho, a *accountability* relativa ao Poder Judiciário é, essencialmente, a horizontal institucional, que pode ser subdividida em noções de *accountability* coexistentes e complementares: a judicial decisional, a judicial comportamental, a judicial institucional e a judicial legal. TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 30.

²⁹ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 30.

³⁰ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 30.

³¹ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 30.

³² TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 36.

³³ COSTANDRADE, Pedro Henrique Arazine de Carvalho; SILVA JÚNIOR, Gilson G.; GICO JÚNIOR, Ivo T. Panorama do judiciário brasileiro: crise e números. In: RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo T. (coord.). *O jurista que calculava*. Curitiba: CRV, 2013. p. 37-70. p. 44.

³⁴ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013.

tos que foram impulsionados pelo aumento de ações geradas após a Constituição de 1988 e a demanda por maior celeridade e eficiência³⁵. Segundo os autores, “a eficiência na prestação jurisdicional, centro da reforma do poder Judiciário (EC 45/2004), é um importante elemento que compõe a *accountability* judicial comportamental”³⁶. Outrossim, destacam que o CNJ é o órgão responsável por exercer *accountability* sobre outros agentes estatais — notadamente a horizontal, mas também a vertical não eleitoral³⁷.

Exsurge, assim, como uma importante personagem da *accountability* do Judiciário, o CNJ, atuando notadamente no âmbito administrativo da atuação desse poder. O CNJ é, assim, responsável por fiscalizar “a concretização de valores da administração pública”³⁸, dentre eles, a eficiência, transformando os agentes estatais que fazem parte do Judiciário em agentes *accountable* também na perspectiva administrativa³⁹. Outrossim, os conselhos, compostos na maioria por juízes⁴⁰, a exemplo do CSJT, no âmbito da Justiça do Trabalho, atuam como agentes de *accountability* institucional interna.

A *accountability*, nas suas perspectivas institucional, legal e comportamental, é elemento essencial para compreender tanto a imposição de políticas judiciárias como a de incentivo à conciliação, objeto deste trabalho, como também a necessidade de controle e publicidade dos atos administrativos relativos a essas políticas.

Conclui-se, assim, que a noção de que a prática de tais atos, de acordo com a lei e a sua divulgação, cumprindo exigências informacionais, não esgotam os deveres de *accountability*. Estes residem, também e especialmente, na ideia de que há uma possibilidade ínsita ao controle das informações — a perscrutação e a crítica que permitem aferir se os princípios administrativos da atuação do Judiciário estão sendo cumpridos. E, à implementação da política judiciária da conciliação, interessa sobremaneira verificar a sua eficiência.

Para tanto, é preciso analisar como, na prática, refletiram as medidas tomadas sob a diretriz de incentivo à conciliação.

4 Os dados da conciliação na justiça do trabalho

Fixadas as premissas sobre *accountability*, é possível analisar, de forma crítica e fundamentada, os números relativos à conciliação na Justiça do Trabalho, desde a implementação da política judiciária, em 2010.

A missão da *accountability*, segundo Schedler, envolve a descoberta de fatos e a geração de evidências, a fim de submeter o poder não somente ao direito, mas também à razão⁴¹. Disso se extrai que, ao implementar uma política judiciária, não basta tomar medidas que se encaixem confortavelmente à lei, mas que estejam infensas ou simplesmente despreocupadas com resultados práticos, tampouco é suficiente registrar e divulgar dados como se a perspectiva informacional ultimasse os deveres inerentes à *accountability*. Frise-se, mais uma vez, que a *accountability* é uma relação complexa que exige um protagonismo intercambiável de todos os

³⁵ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 39.

³⁶ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 40.

³⁷ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 41.

³⁸ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 42.

³⁹ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 42.

⁴⁰ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 44.

⁴¹ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28. p. 15.

envolvidos, desde a criação da política pública por um órgão, passando pela sua implementação por outro, desaguando na análise dos resultados por um, por outro e também pelos cidadãos.

Schedler, nessa singela constatação, abarca, ainda, outro ponto importante a este artigo, que são as evidências. A análise sobre a *accountability*, relacionada à implementação da política judiciária de incentivo à conciliação, não pode se dar por sentimentos pessoais, impressões subjetivas, com base em notícias isoladas, tampouco com base no que os próprios órgãos divulgam como suas impressões sobre o tema, se não tiverem supedâneo firme em informações reais⁴², constatáveis e que possam ser colocadas à prova. Nesse sentido, Nunes afirma que “conhecer a realidade é o primeiro passo para transformá-la. A lição que subjaz a todo o esforço da pesquisa empírica séria é que ninguém muda aquilo que ignora”⁴³.

Por isso, nesse tópico, será feita a análise empírica dos dados que dizem respeito à conciliação na Justiça do Trabalho depois da criação da política judiciária trazida pela Resolução n.º 125/2010 do CNJ. Como se trata de uma análise empírica, necessário estabelecer os recortes da pesquisa.

Como explicado antes, em primeiro lugar, o foco é a Justiça do Trabalho, pela peculiaridade que causa a implantação de uma política judiciária para incentivar algo que já estava presente no dia a dia deste ramo do Judiciário. Não se esquece que o ponto nodal da escolha reside no fato de que, à Justiça do Trabalho, mais que a qualquer outro ramo do Judiciário, a mudança não foi na forma de agir individual de cada juiz nos processos sob sua responsabilidade, mas na forma de agir do administrador, ou dos administradores dos tribunais, que sobre si passaram a ter uma diretriz de conduta administrativa voltada à eficiência para o alcance de uma finalidade específica: o incentivo à conciliação.

Outrossim, como as políticas judiciárias do CNJ, em especial esta em destaque, visam unificar a forma de atuação dos tribunais, muitas vezes tão diferentes sob sua supervisão, a análise será feita com relação ao todo, ou seja, os dados das conciliações de toda a Justiça do Trabalho, no período estudado, e não de algum tribunal específico.

O marco temporal da pesquisa dos dados, relativos às conciliações na Justiça do Trabalho, é o ano de 2010, aquele em que foi divulgada a política judiciária de incentivo à conciliação, com a imposição de medidas a serem tomadas pelos tribunais para sua implantação, como mencionado no tópico anterior. Esse ano, especificamente, conta com um período significativo prévio à resolução (que data de novembro), o que permite utilizá-lo, inclusive, como parâmetro de comparação com os anos seguintes, uma vez que o índice de conciliação de boa parte do ano não correspondia a qualquer política divulgada de incentivo à conciliação.

⁴² Sobre o tema, Yeung e Azevedo, ao tratar justamente da eficiência do Poder Judiciário, explicam que “quase toda pesquisa jurídica feita no Brasil é baseada em análises qualitativas, ‘achismos’, e muitas vezes sujeitas a juízos de valor. Isso não é surpreendente, visto que as discussões sobre o Judiciário são normalmente limitadas a círculos juristas e que, dada a ausência de cursos quantitativos nas escolas de Direito do país, não há nesses círculos expertise apropriada para pesquisas empíricas”. YEUNG, Luciana; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Além dos “achismos” e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. *Economia Aplicada*, v. 16, n. 4, p. 643-663, 2012. Também nesse sentido: MARQUES FILHO, Lourival Barão. *Litigantes em fuga: o caso da Justiça do Trabalho*. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022. p. 24.; NALINI, José Renato. É desprezado porque é o último? Ou é o último porque é desprezado? In: ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan et al. *Direitos humanos: perspectivas e reflexões para o Século XXI*. São Paulo: Ltr, 2014. p. 250-258.; SALLES, Carlos Alberto de. A pesquisa em direito e a pesquisa em ciências sociais. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Pesquisa empírica em direito: anais do I Encontro de Pesquisa Empírica em Direito*, Ribeirão Preto, 29 e 30 de setembro de 2011. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 17-43. p. 31.; ARAGÃO, Egas Moniz. Estatística Judiciária. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 365, 2003. p. 14.; EISENBERG, Theodore; LANVERS, Charlotte. What is the settlement rate and why should we care? *Journal of Empirical Legal Studies*, v. 6, issue 1, p. 111-146, mar. 2009. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/203/>. Acesso em: 16 fev. 2021.; EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito*. São Paulo: Direito GV, 2013. *E-book*. p. 14.

⁴³ NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. São Paulo: RT, 2016. p. 173. No mesmo sentido, LOEVINGER, Lee. The next step forward. *Jurimetrics Journal*, v. 12, n. 1, p. 3-41, sep. 1971. No mesmo sentido, destacando a importância da análise empírica para a accountability, RACHED, Danielle Hanna. Accountability e desenho institucional: um “ponto cego” no direito público brasileiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, p. 189-209, 2021. p. 207.

Para que seja possível a análise, observados os critérios de *accountability*, é necessário que, neste artigo, sejam utilizados os dados oficiais que são considerados pelo órgão responsável – o CNJ. Isso porque o CNJ pode avaliar a implementação de uma política judiciária que propôs, com base nos dados, que a ele são fornecidos e que são considerados os oficiais do Poder Judiciário brasileiro, anualmente divulgados no Justiça em Números⁴⁴. A supervisão de uma política pública somente pode ser feita com base em dados oficiais e, se é com base neles que qualquer providência poderá ser tomada pelo CNJ ou pelos próprios tribunais, é com base neles que será analisada a questão proposta neste trabalho.

Assim, uma das fontes da pesquisa empírica será os relatórios do Justiça em Números divulgado pelo CNJ, que considera o índice de conciliação o “percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo em relação ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas”⁴⁵. Entrementes, os dados relativos ao índice de conciliação somente passaram a ser divulgados em 2016 (ano base de 2015)⁴⁶, ou seja, cinco anos depois do início da implementação da política judiciária.

A fim de suprir a lacuna entre o ano de implementação da política e o ano que o CNJ passou a divulgar o índice de conciliação, é preciso, então, recorrer a uma segunda fonte. No caso, o TST possui disponíveis os dados desde 2010, ano da implantação da medida⁴⁷. Logo, esta será a segunda fonte de dados⁴⁸.

Ponto importante a ser destacado é que, apesar de o TST partir da mesma ideia de proporção de processos conciliados dentro de um universo maior de processos resolvidos, o percentual a que chega é sempre diferente do CNJ, porque, enquanto este considera o universo de todos os processos “solucionados”⁴⁹, o TST considera os “julgados total”, valor que exclui arquivamentos, desistências e declarações de incompetência⁵⁰. Na análise geral de ambos, constatam-se variações no mesmo sentido (como se verá adiante), porém, como o universo de onde extraído o percentual difere, o índice mostrado pelas duas instituições não é o mesmo⁵¹. Isso explica a razão pela qual os índices de conciliação do CNJ são números menores que aqueles do TST — este usa um universo menor o que implica um percentual maior.

Partindo, assim, da análise conjunta das duas fontes oficiais, TST e CNJ, inicia-se no ano de 2010, em razão de ter sido o ano de divulgação da política, e cessa-se em 2019. Não serão analisados os anos de 2020 e 2021, uma vez que, em virtude da pandemia de covid-19, trata-se de um contexto fático absolutamente único, imprevisível e sem paralelo, em que houve suspensão de prazos, de serviços e até mesmo de audiências.

⁴⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2020.

⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2020. p. 171.

⁴⁶ Segundo o relatório do Justiça em Números de 2016 (ano base de 2015), o índice de conciliação foi uma novidade que passou a compor os registros naquele ano, correspondendo ao percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2016. p. 45.

⁴⁷ O TST dispõe dos dados das conciliações realizadas desde 2004 no sistema online interativo chamado Bem-te-vi disponível para consulta. Porém, os dados no sistema Bem-te-vi não são idênticos aos constantes do relatório oficial com informações consolidadas. Em virtude dessa divergência, os dados do relatório oficial foram tomados como base para esta pesquisa, pelas mesmas razões já expostas: se qualquer política for criada ou qualquer medida for tomada pelos tribunais, será com base nos seus dados oficiais consolidados, devendo, por consequência, serem estes os observados como parâmetro para a aferição que aqui se propõe. Outra razão relevante é que, no relatório do TST (assim como no Justiça em Números do CNJ), há mais informações sobre como se chegou ao resultado mostrado, sobre o que foi considerado. O sistema Bem-te-vi, por outro lado, apesar de apresentar um design moderno e uma possibilidade de consulta quase lúdica, não expõe os critérios de cálculo, tornando o uso de seus dados não recomendável. O mencionado sistema Bem-te-vi pode ser consultado em: BEM-TE-VI: gestão do acervo processual. *Tribunal Superior do Trabalho*. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/web/estatistica/bem-te-vi>. Acesso em: 2 fev. 2021. Para os dados oficiais consolidados: BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Relatório Geral da Justiça do Trabalho*. Brasília: TST, 2019.

⁴⁸ A fim de manter o padrão criado pelos órgãos e também para diferenciar, claramente, de que números se está tratando, utiliza-se a mesma nomenclatura de cada um: para o CNJ, a fórmula usada resulta no que chama “índice de conciliação”; para o TST, seu cálculo é do “percentual de conciliações”. A seguir, portanto, ao referir-se aos números do CNJ, utiliza-se a expressão índice de conciliação e, para referir-se aos do TST, percentual de conciliações.

⁴⁹ O critério do CNJ, como já mencionado, é o “total de sentenças e decisões terminativas proferidas”. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2020. p. 171.

⁵⁰ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Relatório Geral da Justiça do Trabalho*. Brasília: TST, 2019. p. 79.

⁵¹ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Relatório Geral da Justiça do Trabalho*. Brasília: TST, 2019. p. 71.

Assim, a quantidade de ações solucionadas e conciliações, obtidas nesse ambiente específico, emergencial e episódico, poderia influenciar de forma igualmente imprevisível a análise dos demais períodos⁵².

Outro recorte a ser feito na pesquisa decorre da dupla fonte. Como o TST utiliza como critério para aferição do percentual, apenas, os processos em primeiro grau de jurisdição e é ele quem possui a série histórica mais completa, a extração de dados do CNJ será feita também considerando esse limite⁵³.

Assim, a série histórica compara o índice de conciliação em primeiro grau na Justiça do Trabalho no CNJ e no TST, por dez anos depois da Resolução n.º 125/2010, tempo que se reputa adequado para mensurar se houve, ou não, melhora dos índices de conciliação, decorrente das medidas impostas. Conforme explica Kazmier, a análise de séries históricas não pode considerar, apenas, movimentos momentâneos para deles extrair tendências gerais⁵⁴. No caso, o período de dez anos representa uma quantidade de informações capaz de demonstrar os resultados da implementação da política judiciária no decorrer de um período longo o suficiente para excluir pequenas e pontuais tendências isoladas⁵⁵.

Observados os critérios e as bases de dados acima descritos, são estes os índices de conciliação de acordo com o CNJ⁵⁶ e o TST⁵⁷ para a Justiça do Trabalho de primeiro grau:

Tabelas 1

CNJ	
2015	40,00%
2016	32,20%
2017	31,70%
2018	31,60%
2019	31,00%

Tabela 2

TST	
2010	51,00%
2011	51,40%
2012	51,30%
2013	48,90%
2014	48,70%
2015	48,20%
2016	47,70%
2017	45,80%
2018	43,70%
2019	42,90%

Fonte: Conforme notas 56 e 57.

Observando-se os dados do CNJ, percebe-se que, ao menos desde 2015, o índice de conciliação tem caído, ou seja, cada vez menos processos solucionados o são por meio de conciliação. Entre 2015 e 2016, a queda foi sensível e, posteriormente, o índice tem apresentado pequenas quedas regulares a cada ano, indicando a constante redução da quantidade de processos que são solucionados por meio da conciliação. Esse gráfico ilustra a situação:

⁵² Kazmier alerta que situações sazonais e episódicas podem influenciar a pesquisa e prejudicar os resultados. KAZMIER, Leonard J. *Estatística aplicada à economia e administração*. São Paulo: Pearson Makron Books, Coleção Schaum, 2004. p. 329.

⁵³ Esclarece-se que, de toda a forma, o índice geral apresentado pelo CNJ é bastante próximo aos do primeiro grau isoladamente, em razão do fato de que as conciliações nos demais graus de jurisdição são ínfimas. Por exemplo, no ano de 2019, os índices de conciliação, na maioria dos Tribunais Regionais do Trabalho, considerando-se apenas o segundo grau, varia em torno de somente 1%. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2020. p. 175.

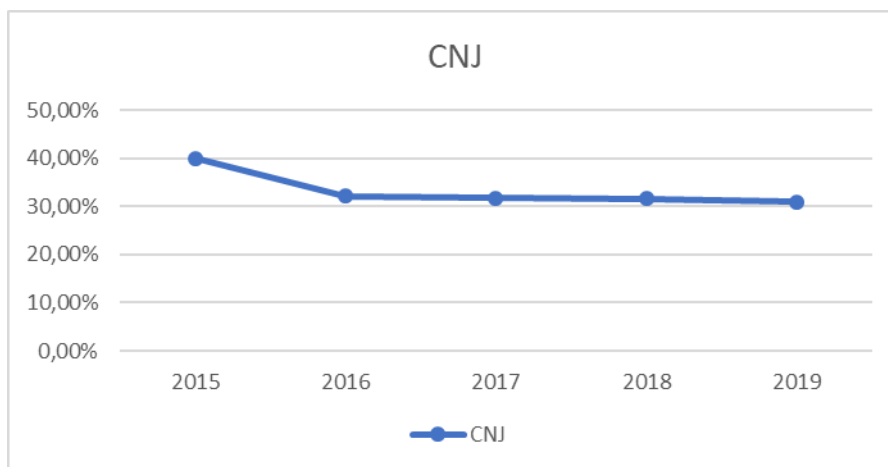
⁵⁴ KAZMIER, Leonard J. *Estatística aplicada à economia e administração*. São Paulo: Pearson Makron Books, Coleção Schaum, 2004. p. 329.

⁵⁵ Em estudo sobre a eficiência do Judiciário, Yeung também observa séries históricas de dez anos para extrair suas conclusões. YEUNG, Luciana. Measuring efficiency of Brazilian courts: one decade later. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 111-134, abr. 2020.

⁵⁶ V. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2016. p. 189.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2017. p. 128.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2018. p. 140.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2019. p. 145.; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2020. p. 175.

⁵⁷ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Relatório Geral da Justiça do Trabalho*. Brasília: TST, 2019.

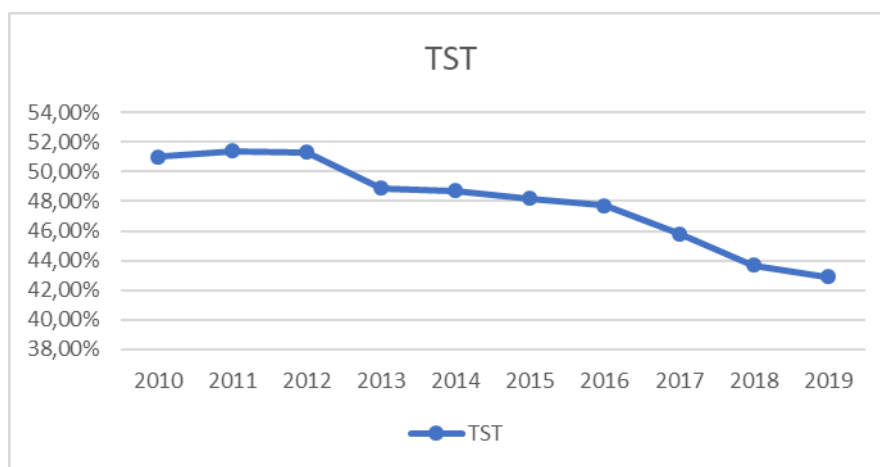
Gráfico 1



Fonte: Os autores.

A análise dos dados do TST, por sua vez, indica que esse padrão de queda no número de processos que são considerados julgados em virtude da homologação de conciliações apresenta-se desde a instauração da política, em 2010/2011:

Gráfico 2

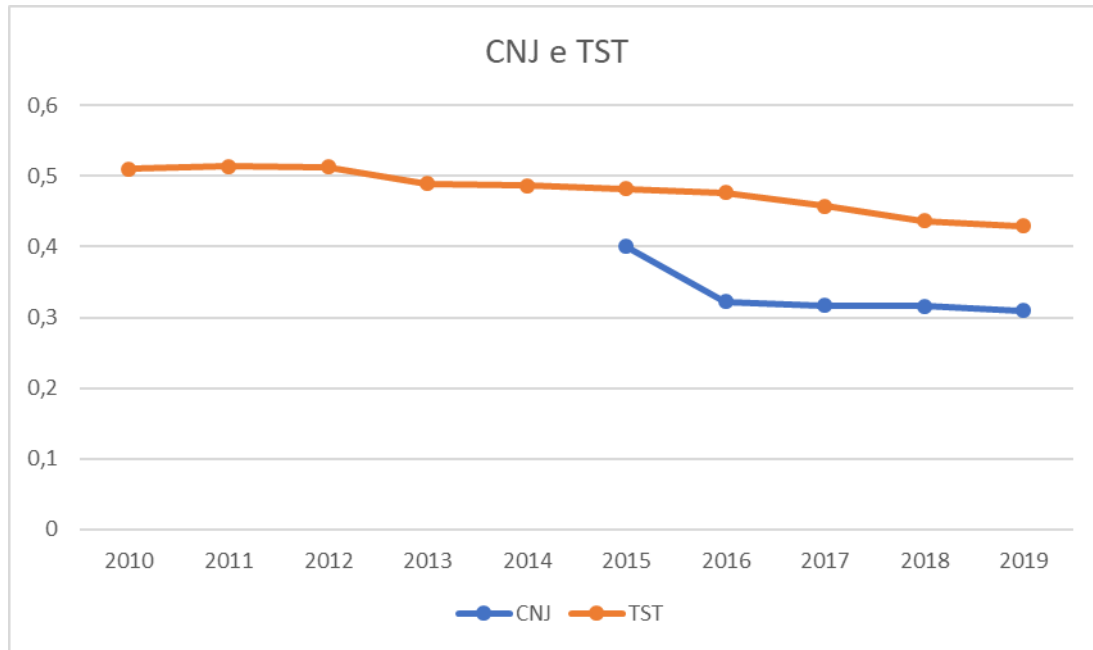


Fonte: Os autores.

O critério do TST, na aferição do percentual de processos conciliados, evidencia uma pequena flutuação nos três primeiros anos com leve e quase imperceptível aumento, para, posteriormente, entrar em queda acentuada. Quando a política foi implementada, mais da metade dos processos julgados na Justiça do Trabalho correspondiam a homologações de conciliações. Em 2019, o percentual foi de 42,90%, inferior ao inicial.

Outrossim, ainda que cada órgão utilize fórmulas diversas para alcançar o percentual de processos conciliados, a análise das informações em conjunto revela somente uma tendência — a de queda dos índices de conciliação:

Gráfico 3



Fonte: Os autores.

Conclui-se, a respeito da análise dos dados de 2010 em diante, ou seja, com base na implementação da política judiciária de incentivo da conciliação pelo CNJ, que: a) não houve aumento do índice de conciliação e b) houve uma constante queda do percentual de processos conciliados a cada ano.

Conforme supramencionado, o período de dez anos é significativo e suficiente para extrair uma tendência, mormente, nesse caso, em que ela se mostra bastante constante. E, com relação a esse período, sequer pode-se opor que houve arrefecimento econômico no país, pois, se a política judiciária foi criada e precisa apresentar resultados, ela deve acompanhar as mudanças, reformulando-se com a adaptação de medidas, ou reconhecendo-se a impossibilidade de alcance do resultado frente às alterações conjunturais, o que não ocorreu.

Necessária, agora, a análise dos dados com base nas premissas teóricas delineadas no tópico anterior.

5 A análise crítica dos dados

O primeiro ponto frisado, no início da análise empírica, foi o de que não se pode concluir se houve ou não uma implementação bem-sucedida da política judiciária com base em impressões subjetivas desconectadas de evidências reais.

Tome-se, por exemplo, os motivos que levaram à edição da Resolução n.º 174/2016, do CSJT. Neles, consta que

os Centros de Conciliação vêm desenvolvendo a cultura conciliatória dentre os membros dos próprios Tribunais, assim como em face dos jurisdicionados, contando o seu funcionamento com o apoio e incentivo da generalidade dos operadores do Direito, além de estatisticamente revelarem-se efetivos instrumentos de auxílio e desafogamento dos Órgãos judiciários.⁵⁸

⁵⁸ CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. Resolução n.º 174, de 30 de setembro de 2016. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista e dá outras providências. Disponível em: http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=235e3400-9476-47a0-8bbb-becacf94fab4&groupId=955023#:~:text=JUSTI%C3%87A%20DO%20TRABALHO-,RESOLU%C3%87%C3%83O%20

A análise dos dados supracitados revela que, em 2016, quando foi publicada a resolução da Justiça do Trabalho, as conciliações somente vinham diminuindo desde 2010, momento a partir do qual começaram a ser tomadas as medidas como a criação de centros de conciliação. Logo, as evidências estatísticas do próprio órgão não demonstraram uma das premissas da política judiciária específica: a de que, estatisticamente, a criação dos centros de conciliação estivesse se demonstrando efetiva, uma vez que o percentual de processos conciliados dentre os julgados somente havia reduzido desde o início das medidas nesse sentido.

Nesse sentido, percebe-se a ausência da *accountability*⁵⁹ já na sua perspectiva informacional. Isso porque calca uma política judiciária e diversas diretrizes de atuação de toda a Justiça do Trabalho numa impressão subjetiva, num sentimento otimista de que as medidas aplicadas estavam dando resultados positivos quando, na verdade, seus próprios números mostravam o contrário. Entre 2010, ano da criação da política judiciária pelo CNJ em 2016, ano da criação das medidas mais específicas para a Justiça do Trabalho, houve uma queda de três pontos no percentual de conciliações.

Outro ponto relevante a respeito da falta de *accountability* na sua perspectiva informacional refere-se ao fato de que o CNJ demorou, mais de cinco anos, entre a implementação da medida e a primeira divulgação dos índices de conciliação. Ora, se diversas medidas foram determinadas já ao término de 2010, era necessário que a sua fiscalização e metrificação já iniciasse em seguida. Era preciso, para tanto, que a quantidade de processos solucionados, por meio de conciliação, fosse objeto de registro, de medida e de divulgação. Como dito, a perspectiva informacional exige transparência e clareza de dados. Se eles estavam sendo computados, mas não estavam sendo divulgados conforme critério estabelecido pelo próprio órgão de controle, responsável pela *accountability*, esta sofreu um déficit sensível nos primeiros anos da implementação da política judiciária. Como verificar o cumprimento de uma medida e sua eficiência na prática, numa autêntica medida de *accountability*, se nem no sentido mais prosaico do vocábulo⁶⁰ havia divulgação dos índices? Inviável constatar se o incentivo estava surtindo efeito sem que o órgão responsável pela *accountability* — o CNJ — estivesse mensurando e divulgando quais foram os resultados práticos da medida que propôs durante cinco anos.

Não é suficiente, ainda, o registro que estava sendo mantido pelo TST, pois, sendo o CNJ o órgão criador da política judiciária e o centralizador das informações divulgadas ao público sobre todo o Judiciário, colocando-se como o arauto dos números do Judiciário, parece elementar que, dentre esses números, estivesse presente aquele de uma das políticas que erigiu como essencial. Tomio e Robl Filho pontuam que “o elemento publicidade (informações) é requisito *sine qua non* para qualquer modalidade de *accountability*”⁶¹.

E, se falta a *accountability* num ponto básico como este, fica prejudicado todo o seu caminho subsequente. Afinal, como avaliar a eficiência de uma política se não há registros sobre ela? Como os órgãos que buscavam cumpri-la poderiam saber se estavam cumprindo os critérios do órgão que a fiscalizava? Como poderiam os cidadãos, os jurisdicionados, os operadores do direito trabalhista saber efetivamente (e não apenas sentir) se as medidas surtiam efeito e, de fato, desatravancavam o andamento processual? Peruzzotti afirma que o conceito de prestação de contas refere-se à possibilidade de obrigar aos funcionários públicos que

CSJT%20N.%C2%BA%20174%2C%20DE%2030%20DE%20SETEMBRO%20DE;Trabalhista%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 15 fev. 2021.

⁵⁹ Sobre a ausência de *accountability* no CNJ, confira: MARQUES FILHO, Lourival Barão; CABRAL, Flávio Garcia. Políticas judiciárias e insuficiência de *accountability*: processo eletrônico x taxa de congestionamento na Justiça do Trabalho. *Sequência*, v. 42, p. 1-29, 2022.

⁶⁰ Conforme explica Robl Filho, das definições do verbete *accountability* e seus derivados nos dicionários, um deles diz respeito ao seu elemento informacional: “aos registros escritos de negócios/atividades econômicas, representando os registros escritos das transações financeiras”. ROBL FILHO, Ilton. *Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado democrático de direito brasileiro*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. p. 82.

⁶¹ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. p. 40.

informem e justifiquem suas decisões, por um lado, e que possam ser sancionados, por outro. Sem que haja a divulgação das informações⁶², como chegar ao fim da *accountability* que seria a sanção?

Outro ponto que merece destaque é o fato de que os números divulgados pelo CNJ e pelo TST indicam quedas constantes que, inclusive, em 2019, foram objeto de expressa menção por ambas as instituições. Ao mesmo tempo em que destaca a criação de vários Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, os chamados Cejuscs, dentre outras medidas concretas que deveriam corresponder ao incentivo à conciliação da Resolução n.º 125/2010, o CNJ noticia a redução, pelo terceiro ano seguido, do índice de conciliação⁶³, evidenciando a ausência de senso crítico com relação às medidas que vêm sendo tomadas. Isso fica, ainda mais claro, no relatório do próprio TST, que admite que a conciliação, em 2019, atingiu o índice mais baixo desde 2008.⁶⁴ Não seria necessário que os relatórios, que têm o intuito de serem meramente descritivos, apresentassem uma crítica logo após a apresentação do dado ou que propusessem, nesse documento, medidas diversas para propiciar melhoria dos números. O que, porém, não parece ter lógica é a constante referência à implementação das medidas que são trazidas pela Resolução n.º 125/2010 como algo salutar e efetivo, quando é, empiricamente, constatado que elas não estão levando ao alcance do objetivo que almejavam. Aqui, a mera *accountability* legal, no sentido de cumprimento da lei, não leva a *accountability* institucional, no sentido de cumprir os princípios administrativos, e os relatórios, na confortável posição descritiva, parecem congratular, constantemente, a implementação de medidas que, logo a seguir, reconhecem ser cada vez menos efetivas.

A necessidade de *accountability* implica tanto a demanda por informações como a possibilidade de analisá-las, criticamente, com o fim de descobrir se aquilo que é realizado efetivamente alcança a finalidade pretendida. O alcance de resultados satisfatórios e esperados é, portanto, algo que deve ser buscado pela Administração Pública e, conseqüentemente, pelo Poder Judiciário na sua atuação administrativa. O mero atendimento a um comando legal sem que isso alcance a finalidade pretendida não é suficiente. Também não o é o atendimento à lei somado à boa prestação de informações. É preciso que o alcance da finalidade seja algo efetivamente buscado e, não sendo alcançado, que sejam revistos os meios pelos quais está se buscando aquele resultado. Esse exercício de aferição passa, indubitavelmente, pelas noções de *accountability* construídas, uma vez que é por meio dela, por meio das perguntas incômodas, às quais Schedler se refere, que é possível perquirir se a Administração está realizando as condutas necessárias e adequadas para alcançar o fim que pretende.

Com efeito, segundo Cabral, “a eficiência administrativa exige que determinada finalidade estatal pretendida seja alcançada, justamente por ser aferida no desempenho da atividade administrativa”⁶⁵, ou seja, “um dos aspectos da eficiência administrativa é adotar meios que sejam hábeis a atingir determinadas finalidades públicas”⁶⁶. E, em consonância ao que já foi dito antes, o autor corrobora que o Judiciário, quando exerce sua função administrativa, também está submetido a esse princípio, sob pena de praticar atos inválidos⁶⁷.

A aferição da eficiência parte, assim, das noções de *accountability* exploradas antes: em princípio, da possibilidade de conhecimento sobre os dados que dizem respeito às medidas tomadas pela Justiça do Trabalho e,

⁶² PERUZZOTTI, Enrique. Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. In: ASSEMBLEIA GERAL ORDINÁRIA DAS OLACEFS, 17., 2007, Santo Domingo. *Conferência [...]*. [S. l.: s. n.], 2007. p. 2-21.

⁶³ No Justiça em Números de 2020, com ano base de 2019, numa análise prévia e genérica de todo o Judiciário, indica que “foram criados os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), que visam fortalecer e estruturar unidades destinadas ao atendimento dos casos de conciliação” e, logo a seguir, afirma-se que “em 2019, 12,5% dos julgados foram por meio de sentenças homologatórias de acordo, índice que aponta para redução pelo terceiro ano consecutivo”. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2020. p. 171.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Relatório Geral da Justiça do Trabalho*. Brasília: TST, 2019. p. 6.

⁶⁵ CABRAL, Flávio Garcia. *O conteúdo jurídico da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 119.

⁶⁶ CABRAL, Flávio Garcia. *O conteúdo jurídico da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 123.

⁶⁷ CABRAL, Flávio Garcia. *O conteúdo jurídico da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 96.

por outro, da perquirição acerca da sua adequação para o alcance da finalidade pretendida, que é o incentivo à conciliação.

No caso, o déficit de *accountability* revela-se justamente no esgotamento da atuação institucional no cumprimento das diretrizes legais e na informação sobre elas, sem que se critique, sem que se perquiria, sem que se tomem providências diversas com relação a uma política judiciária que, desde sua implementação, nada contribuiu para que os percentuais ou índices de conciliação tivessem algum crescimento. Oportuna a crítica de Campos que, ainda que feita em 1990, remanesce atual, no sentido de que existe uma ausência de *accountability* no contexto da administração pública⁶⁸. De fato, o CNJ, responsável pela fiscalização da política pública que criou, além de imune a controles externos, detém mais uma das características que a autora destaca como identificadora desse problema: tem um baixo nível de preocupação com o desempenho⁶⁹.

Com efeito, em dez anos, foram implementadas medidas, com dispêndio de dinheiro público, energia e tempo dos juízes e servidores⁷⁰, que seguem a mesma essência desde sua criação. Porém, não surtiram efeito quanto à finalidade da política judiciária — o incentivo à conciliação. Pode-se, então, concluir que não houve *accountability* plena que levasse a uma verdadeira crítica das medidas tomadas.

Mais uma vez é preciso frisar que a eficiência administrativa é uma imposição ao Judiciário, que também atua nessa atividade, assim como o é a qualquer poder constituído. Assim, por mais valores que sejam negociados em semanas de conciliação, por mais nobres que sejam os sentimentos das partes ou do juiz relacionados à solução deste ou daquele processo, a efetividade da política judiciária não pode ser aferida por impressões pessoais, mas pelo efetivo incentivo à conciliação. E como medi-lo? Pelo critério que o órgão que criou a política judiciária usa para aferir seu sucesso e deveria usar, para pautar medidas práticas: o índice de conciliação.

Isso ocorre, justamente, porque uma política judiciária não pode existir para satisfazer sentimentos pessoais, mas porque, ao despender recursos públicos, ao direcionar juízes e servidores para sua consecução, ao utilizar energia pessoal e material para sua realização, exige, em contrapartida, resultados, sob pena de se estar vilipendiando princípios básicos e caros do direito administrativo, essenciais a um funcionamento adequado do serviço público, e ao “pleno respeito ao equilíbrio dos poderes (*check and balances*)”⁷¹.

Se esse índice tem mostrado constante queda, não há, conseqüentemente, eficiência da política judiciária de incentivo à conciliação e, se não há adequada crítica a essa situação pelo próprio órgão de controle, verifica-se pela ausência de *accountability* plena, pois, como corolário, nunca se alcançará a possibilidade de sanção se os dados divulgados não são objeto de questionamento.

⁶⁸ CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzir para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

⁶⁹ CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzir para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

⁷⁰ “[...] promover a justiça e a paz social tem custo financeiro. E o custo financeiro será maior se o aparato estatal responsável pela tarefa não funcionar adequadamente. É desejável, para a manutenção da democracia, que o sistema judicial seja eficaz — produza resultados — e eficiente — propicie os resultados esperados de acordo com o Direito posto, com menor dispêndio de recursos financeiros”. KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Eficiência e Poder Judiciário: resolução de casos e recursos financeiros no Brasil e nos Estados Unidos. In: CONTI, José Maurício (org.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1. p. 257-277. p. 257.

⁷¹ KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Eficiência e Poder Judiciário: resolução de casos e recursos financeiros no Brasil e nos Estados Unidos. In: CONTI, José Maurício (org.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1. p. 257-277. p. 257. Waldron também destaca que as modernas funções do governo, que criam novas categorias de atuação, não necessariamente relacionadas com aquelas mais usuais — justamente a ideia de fiscalização administrativa do Judiciário trazida pelo CNJ —, devem observar as mesmas regras de descentralização e de limitação de poder, ou seja, o fato de que o Poder Judiciário atua, precipuamente, em outra função, não o exonera, nessa nova perspectiva de fiscalização trazida pelo CNJ, mas antes traz relevância, ao fato de que, para garantir uma atuação democrática e compatível com o poder que lhe é dado, precisa obedecer aos princípios administrativos impostos a toda a administração pública. WALDRON, Jeremy. Separation of powers in thought and practice? *Boston College Law Review*, v. 54, n. 2, p. 433-468, 2013. p. 443.

6 Considerações finais

Após o caminho percorrido, construídas bases teóricas aptas à crítica dos dados obtidos na pesquisa empírica, é possível responder à pergunta proposta na introdução deste artigo: não, não há *accountability* adequada e plena com relação à política judiciária do incentivo à conciliação na Justiça do Trabalho.

Como visto, nesse ramo do Judiciário, a perspectiva da conciliação é peculiar: de uma prática endo-processual arraigada na cultura dos operadores do Direito do trabalho, ela passou a um ditame de atuação direcionado aos administradores públicos, responsáveis pela implementação da política como finalidade administrativa institucional.

A política judiciária foi gerada pelo órgão protagonista do controle administrativo do Judiciário, o CNJ, que estabeleceu diversas medidas práticas e diretrizes de atuação, que passam pelo treinamento de servidores e juízes, bem como direcionamento específico de energia, pessoal e material a centros de conciliação. Tais medidas sempre visaram àquela finalidade: o incremento de processos solucionados por meio de conciliação.

Porém, como medir o sucesso, ou melhor, a eficiência dessa política judiciária? O próprio CNJ deu a medida: o índice de conciliação. E não poderia haver índice mais adequado, afinal o próprio órgão de controle elegeu esse percentual como aquele que melhor representa o quanto dos processos solucionados o são por meio de conciliação. Outrossim, se são esses os dados que divulga, são esses os dados considerados — ou que devem ser considerados — para a formulação e adaptação das políticas judiciárias. Logo, é o índice que foi usado como parâmetro neste trabalho.

Mas, dessa escolha já decorreu a primeira constatação de falta de *accountability*. Por mais de cinco anos, após a implementação da política judiciária, o CNJ não divulgou o índice de conciliação. Partindo das premissas teóricas firmadas, isso evidencia uma falha basilar de *accountability*, pois ausente a sua perspectiva informacional, que é o mínimo existencial da *accountability*. Sem informações claras e transparentes, não há como aferir se há responsividade, se houve *enforcement*, se é necessária sanção.

Assim, foi necessário suprir essa lacuna e foram usados em conjunto os dados do próprio TST a fim de buscar compreender quais foram os percentuais de conciliação durante um período de dez anos desde a implementação da medida. E, tanto os dados compilados do TST nesses dez anos como aqueles divulgados a partir de 2016 pelo CNJ, revelaram uma só tendência: a de decréscimo contínuo dos índices e percentuais de conciliação.

E, com isso, evidenciaram-se ainda outras importantes falhas de *accountability*. Primeiramente, porque, mesmo diante de tais dados, que mostraram uma redução no percentual de conciliações desde 2010, o CSJT tomou medidas específicas para a Justiça do Trabalho, na mesma esteira do CNJ, considerando que o que havia sido feito até então havia sido efetivo. Porém, sua política judiciária específica estava baseada nesse sentimento otimista e não nos dados reais, que mostravam que, desde que as medidas passaram a ser tomadas em 2010, o percentual de conciliações somente reduzia. Essa fundamentação de políticas públicas em impressões subjetivas e despreocupadas com dados estatísticos reais é uma fuga insustentável de princípios basilares de administração pública e o Judiciário não tem qualquer prerrogativa de assim proceder, pois parte da administração pública, especialmente quando desempenha tarefas desse jaez.

Não bastasse, como se frisou no decorrer de todo o trabalho, a *accountability* é um exercício constante que envolve múltiplos atores e onde cada um tem papéis que não se esgotam no primeiro ato: é preciso impor e depois cobrar, é preciso cumprir e depois relatar, é preciso conhecer e depois criticar, é preciso questionar e depois sancionar. Nessas múltiplas funções que a *accountability* exige dos envolvidos, é certo que nunca bastará o mero e confortável cumprimento da lei, como exonerante de qualquer preocupação posterior. Tampouco bastará a prestação de informações despreocupada com resultados. Como precisamente apontou Schedler, parte essencial da *accountability* consiste na colocação de questionamentos incômodos.

E é com base nessa premissa inafastável que se constatou que os números divulgados (parcialmente no caso do CNJ) não foram objeto de crítica. Ao divulgarem os números, tanto o CNJ quanto o TST constataram, como não poderiam deixar de fazer diante das evidências, a constante redução dos índices e percentuais de conciliação e seu ponto mais baixo no ano de 2019, dez anos depois da criação da política judiciária. Porém, ao mesmo tempo que assim fizeram, constataram com entusiasmo e satisfação que cada vez mais se cumpriam as medidas propostas nas resoluções criadoras da política. Divulgar, jubilosamente, o cumprimento de medidas que, logo a seguir, provam-se ineficientes é um atentado contra as noções de *accountability* que foram construídas com base não somente em fortes fundações teóricas, mas em reais noções de administração pública, pois se contenta em descrever e informar e deixa de exercer qualquer juízo crítico com relação a dados que mostram ineficiência.

Conclui-se, assim, que a política judiciária de incentivo à conciliação, por mais salutares que sejam suas motivações, desatende à noção de *accountability*, revelando falhas desde as suas perspectivas mais basilares até a elaborada noção de crítica que deve pautar a atuação pública administrativa que busca a inafastável eficiência.

Referências

- ARAGÃO, Egas Moniz. Estatística Judiciária. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 365, 2003.
- BEM-TE-VI: gestão do acervo processual. *Tribunal Superior do Trabalho*. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/web/estatistica/bem-te-vi>. Acesso em: 2 fev. 2021.
- BOVENS, Mark. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 1 fev. 2020.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 24, de 9 de dezembro de 1999*. Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classista na Justiça do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc24.htm#art1. Acesso em: 1 fev. 2020.
- BRASIL. *Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 1 fev. 2020.
- BRASIL. *Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 1 fev. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Relatório Geral da Justiça do Trabalho*. Brasília: TST, 2019.
- CABRAL, Flávio Garcia. *O conteúdo jurídico da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzir para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CLÉVE, Clémerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. Administração pública e a nova Lei de Acesso à Informação. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 15, n. 79, p. 15-40, maio/jun. 2013.

CONCILIAÇÕES na Justiça do Trabalho. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/conciliacoes>. Acesso em: 1 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programas e ações: conciliação e mediação. *CNJ*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 1 fev. 2021.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. *Resolução n.º 174, de 30 de setembro de 2016*. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista e dá outras providências. Disponível em: [COSTANDRADE, Pedro Henrique Arazine de Carvalho; SILVA JÚNIOR, Gilson G.; GICO JÚNIOR, Ivo T. Panorama do judiciário brasileiro: crise e números. In: RIBEIRO, Gustavo Ferreira; GICO JÚNIOR, Ivo T. \(coord.\). *O jurista que calculava*. Curitiba: CRV, 2013. p. 37-70.](http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=235e3400-9476-47a0-8bbb-bccacf94fab4&groupId=955023#:~:text=JUSTI%C3%87A%20DO%20TRABALHO-,RESOLU%C3%87O%20CSJT%20N.%C2%BA%20174%2C%20DE%2030%20DE%20SETEMBRO%20DE,Trabalhista%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 15 fev. 2021.</p></div><div data-bbox=)

EISENBERG, Theodore; LANVERS, Charlotte. What is the settlement rate and why should we care? *Journal of Empirical Legal Studies*, v. 6, n. 1, p. 111–146, mar. 2009. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/203/>. Acesso em: 16 fev. 2021.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito*. São Paulo: Direito GV, 2013. *E-book*.

FUKUYAMA, Francis. Why is democracy performing so poorly? *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 11-20, 2015.

HELLMAN, Renê Francisco. Os desafios do ensino jurídico brasileiro com o novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, v. 242, p. 553-566, abr. 2015.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Eficiência e poder judiciário: resolução de casos e recursos financeiros no Brasil e nos Estados Unidos. In: CONTI, José Maurício (org.). *Poder judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. 1. p. 257-277.

KAZMIER, Leonard J. *Estatística aplicada à economia e administração*. São Paulo: Pearson Makron Books, Coleção Schaum, 2004.

KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: DEMOCRATIC accountability in Latin America. New York: Oxford University Press, 2003. p. 55-76.

LOEVINGER, Lee. The next step forward. *Jurimetrics Journal*, v. 12, n. 1, p. 3-41, sep. 1971.

- MARQUES FILHO, Lourival Barão. *Litigantes em fuga: o ocaso da Justiça do Trabalho*. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022.
- MARQUES FILHO, Lourival Barão; CABRAL, Flávio Garcia. Políticas judiciárias e insuficiência de accountability: processo eletrônico x taxa de congestionamento na Justiça do Trabalho. *Sequência*, v. 42, p. 1-29, 2022.
- NALINI, José Renato. É desprezado porque é o último? ou é o último porque é desprezado? In: ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan *et al.* *Direitos humanos: perspectivas e reflexões para o Século XXI*. São Paulo: Ltr, 2014. p. 250-258.
- NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. São Paulo: RT, 2016.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. Mediação como política pública de fortalecimento da democracia participativa. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 2, p. 131-140, jul./dez. 2012.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A responsabilidade social da magistratura brasileira: accountability e responsividade em meio à tensão entre o dever de prestar contas e a garantia da independência judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 3, p. 21-31, dez. 2016.
- PERUZZOTTI, Enrique. Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. In: ASSEMBLEIA GERAL ORDINÁRIA DAS OLACEFS, 17., 2007, Santo Domingo. *Conferência [...] [S. l.: s. n.]*, 2007. p. 2-21.
- RACHED, Danielle Hanna. Accountability e desenho institucional: um “ponto cego” no direito público brasileiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, p. 189-209, 2021.
- RECEBIDOS e julgados nas Varas. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/web/estatistica/vt/recebidos-e-julgados>. Acesso em: 1 fev. 2020.
- ROBL FILHO, Ilton. *Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado democrático de direito brasileiro*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.
- SALLES, Carlos Alberto de. A pesquisa em direito e a pesquisa em ciências sociais. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Pesquisa empírica em direito: anais do I Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, Ribeirão Preto, 29 e 30 de setembro de 2011*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 17-43.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013.
- WALDRON, Jeremy. Separation of powers in thought and practice? *Boston College Law Review*, v. 54, n. 2, p. 433-468, 2013.
- YEUNG, Luciana. Measuring efficiency of Brazilian courts: one decade later. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 111-134, abr. 2020.
- YEUNG, Luciana; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Além dos “achismos” e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. *Economia Aplicada*, v. 16, n. 4, p. 643-663, 2012.

**VIII. POLÍTICAS PÚBLICAS
EM MATÉRIA PENAL**



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O enfrentamento do tráfico internacional de pessoas no Brasil: entre a criminalização e o enfoque em direitos humanos*

Fighting international human trafficking in Brazil: between criminalization and the focus on human rights

Verônica Maria Teresi

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

O enfrentamento do tráfico internacional de pessoas no Brasil: entre a criminalização e o enfoque em direitos humanos*

Fighting international human trafficking in Brazil: between criminalization and the focus on human rights

Verônica Maria Teresi**

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues ***

Resumo

Analisa-se, neste artigo, a construção do regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, o qual se desenvolve com base em uma lógica securitária e de criminalização internacional do crime organizado transnacional. Esse regime confere centralidade ao Estado, deixando em segundo plano a proteção das vítimas, tornando-se excludente na proteção às vítimas como sujeitos. O objetivo do artigo é oferecer uma abordagem com enfoque em direitos humanos, para compreender e analisar o tráfico internacional de pessoas, em especial de mulheres. Trata-se de pesquisa que vem se desenvolvendo há mais de dez anos, a qual visa introduzir uma nova interpretação para o enfrentamento ao tráfico de mulheres, em que a vítima é o sujeito central da política amparada nas normas, e não um objeto ou instrumento do enfrentamento criminal do fenômeno. Essa análise tem a Teoria Crítica dos Direitos Humanos como principal marco teórico e o Brasil como caso de estudo. Verifica-se que o Brasil possui normativas garantidoras, mas a efetiva garantia dos direitos se mantém, apenas, no plano formal. O enfoque em Direitos Humanos, não obstante estar incluído na normativa mais recente e nas políticas de enfrentamento no país, carece, ainda, de efetividade e demanda mecanismos de participação permanente de todos os atores envolvidos, inclusive as vítimas.

Palavras-chave: tráfico de pessoas; direitos humanos; teoria crítica do direito; Brasil; Protocolo de Palermo de 2000.

Abstract

The article analyses the construction of an international regime to fight trafficking in people, which is based on a logic of security and the international criminalisation of transnational organised crime. This regime gives centrality to the State, leaving the protection of victims in second place, becoming exclusive in the protection of victims as subjects. The goal of this article is to offer a different approach, with a focus on human rights, to understand and analyze the international trafficking in persons, especially women. This is a

* Recebido em 29/03/2022

Aprovado em 22/06/2022

** Doutora em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC), professora universitária e consultora em temas de migração. Atualmente realiza pesquisa em nível de Pós-doutorado na UFABC e no Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).

E-mail: veronicateresi@gmail.com.

*** Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP, professor associado e docente dos Programas de Pós Graduação em Relações Internacionais e em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Membro da Cadeira Sergio Vieira de Mello (ACNUR) e do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB).

E-mail: gilberto.rodrigues@ufabc.edu.br.

research project that has been underway for over ten years, which aims to introduce a new interpretation of the fight against the trafficking in women, in which the victim is the central subject of the policy supported by the norms, and not an object or instrument of the criminal fight against the phenomenon. This analysis has the Critical Theory of Human Rights as its main theoretical framework and Brazil as a case study. Brazil has normative guarantors, but the effective guarantee of rights remains only at the formal level. The focus on human rights, despite being included in the most recent legislation and in the policies addressing the issue in the country, still lacks effectiveness and demands mechanisms for the permanent participation of all the actors involved, including the victims.

Keywords: human trafficking; human rights; critical theory of law; Brazil; Palermo Protocol of 2000.

1 Introdução

O enfrentamento ao tráfico de pessoas tem sido realizado principalmente em uma perspectiva de direito penal, com base em um regime jurídico internacional ancorado na Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000. A par da relevância de se combater o crime de tráfico internacional de pessoas por meio de instrumentos e políticas repressivas, o fenômeno é muito mais complexo e extrapola em muito a *persecutio criminis*. Nessa chave majoritária de abordagem do tema, o lugar da pessoa traficada, da vítima de tráfico, não existe. Se o valor a ser tutelado no enfrentamento ao tráfico de pessoas é a proteção da pessoa, o regime jurídico estabelecido para essa tutela apresenta falhas importantes.

Nesse sentido, a construção de um regime de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas baseado no enfoque em direitos humanos torna-se um imperativo para garantir o lugar de sujeito de direito às vítimas de tráfico e abordar esse tema à luz dos direitos humanos e das políticas públicas.

Os/as autores propõem uma abordagem distinta para compreender e analisar o tráfico internacional de pessoas, em especial de mulheres. Trata-se de pesquisa que visa introduzir uma nova interpretação para o enfrentamento ao tráfico de mulheres, sendo a vítima o sujeito central da política amparada nas normas, e não um objeto ou instrumento do enfrentamento criminal do fenômeno. Essa análise tem a Teoria Crítica dos Direitos Humanos como principal marco teórico e o Brasil como caso de estudo. A metodologia do artigo utiliza a análise crítica com recorte em fontes documentais primárias e bibliográficas do campo dos direitos humanos e da literatura sobre tráfico internacional de pessoas, e adota o Brasil como estudo de caso para ilustrar a abordagem proposta - o enfoque em direitos humanos na temática de enfrentamento ao tráfico de melhores, em especial de mulheres.

2 O tráfico internacional de pessoas e o campo jurídico

A luta pelos direitos humanos na humanidade não foi, nem é linear¹. Enfrentar um fenômeno como o do tráfico de mulheres exige mais do que legislações tipificando crimes ou criando protocolos de atuação. A luta pelos direitos das vítimas de tráfico passa, principalmente, por uma mudança na forma de compreender e analisar a desigualdade e a falta de equidade para com as mulheres na ordem internacional, nas relações econômicas, nas relações de produção. Exige uma análise histórica e crítica mais estrutural do sistema socioeconômico em que estamos inseridos, que nos permita compreender as contradições existentes e refletir sobre suas práticas. A desigualdade não será solucionada enquanto houver exploração.

¹ ARENDH, Hannah. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. Ver também: BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Analisar o fenômeno do tráfico de pessoas de forma fragmentada, desviando e priorizando dimensões economicistas, jurídicas, em detrimento das dimensões históricas, sociais e políticas impede que olhemos conscientemente de frente para a construção de caminhos que promovam a reflexão e a análise crítica. Ou seja, é necessária uma análise que, no mínimo, permita visibilizar as contradições do sistema.

É fundamental ter consciência de que esse é o pano de fundo no qual o enfrentamento ao tráfico de pessoas acontece.

Nesse sentido, pensar um regime que se baseia no enfoque de direitos é colocar a pessoa humana no centro, e sua dignidade como valor a ser perseguido. É um regime que organiza e comanda todas as práticas nessa direção. É garantir uma visão interdisciplinar centrada na complexidade, na multidimensionalidade e na multicausalidade sobre o fenômeno do tráfico de pessoas.

A abordagem baseada em direitos humanos pode ser definida, segundo De Blas, como um: [...] marco conceitual para o processo de desenvolvimento humano que [...] se baseia nas normas, princípios e padrões internacionais de Direitos Humanos, e do ponto de vista operacional está orientado para a promoção e proteção dos Direitos Humanos²

Ou, como explica Güendel, pode ser conceituado como “a discussão jurídica e os esforços por traduzir as normas (internacionais de direitos humanos) em ações de política institucional e de controle social.”³. Seu principal objetivo é, por meio da elaboração de políticas públicas, permitir avanços na realização progressiva dos direitos humanos.

O enfoque em direitos exige compromissos que levem ao desenvolvimento humano, uma sociedade livre de violência e exploração, sendo fundamental as relações pautadas pelo respeito, apoio mútuo, solidariedade e não discriminação. Nesse sentido, o enfoque em direitos defende a realização de transformações políticas, jurídicas e de paradigma para a ação coletiva; tanto para combater o problema quanto para promover proteção e atenção integral às vítimas de tráfico, gerando uma política antitráfico em nível global, com a primazia dos direitos humanos⁴.

No âmbito do tráfico internacional de pessoas, o enfoque em direitos coloca a dignidade humana como o principal bem a ser protegido, com os direitos humanos das pessoas traficadas sendo o centro de todos os esforços para prevenir e reprimir o crime, proteger, assistir e reparar os danos das vítimas. Nessa perspectiva, o enfrentamento ao tráfico ocorre por meio de ações pós-violação, mas, principalmente, da garantia do exercício dos direitos humanos⁵.

Essa abordagem exige uma visão crítica/comprometida dos direitos humanos, exigindo a obrigação dos Estados de fornecer mecanismos eficientes para evitar a impunidade e, ao mesmo tempo, criar proteção efetiva para as pessoas exploradas. Para tanto é necessário um ambiente institucional, normativo e cultural claramente orientado para as pessoas, particularmente aquelas mais vulneráveis pelas condições de pobreza e exclusão, protegidas da exploração e do tráfico de pessoas. A ética dos direitos humanos contempla no

² DE BLAS, Alicia García. El comienzo es siempre hoy: incorporando el enfoque basado en derechos humanos a la educación para el desarrollo. *Red EnDerechos*, p. 18, 2012. Disponível em: <https://www.intered.org/es/recursos/recursos-educativos/el-comienzo-es-siempre-hoy-incorporando-el-enfoque-basado-en-derechos>. Acesso em: 15 mar. 2020. “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista teórico está basado en las normas internacionales, principios y estándares de Derechos Humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos”.

³ GÜENDEL, Ludwing. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. 2003. Disponível em: www.iigov.org/documentos/?p=3_0108. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁴ ALVAREZ, V. et al. El enfoque de derechos: una oportunidad para dar protección real y efectiva a las víctimas de trata. In: AGULLO, Esteban Tomás et al. (coord.). *Mujeres e inclusión social: investigación y estrategias de innovación y transformación social*. 2020. p. 43-45.

⁵ RAMOS, Nuria Cordero. Trata con fines de explotación sexual. Derechos humanos que maltratan a las humanas. *Gazeta de Antropología*, n. 30, 2014. Disponível em: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/33816>. Acesso em: 15 mar. 2022.

outro, um ser merecedor de igual respeito, dotado do direito a desenvolver suas potencialidades humanas de forma livre, leve, autônoma e plena⁶.

O olhar a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos visa compreender as situações de discriminação, assim como as bases estruturais que as produzem. No âmbito do tráfico de pessoas, esse marco teórico permite alargar a perspectiva de análise, tornando mais complexa a visão oferecida pela abordagem normativa, proporcionando outros elementos que vão além, como garantias reais e eficazes⁷. Significa interromper o processo de tráfico de pessoas permitindo que a pessoa deixe de ser coisificada ou tratada como mercadoria de consumo ou intercâmbio, já que isto viola seus direitos inerentes e subtrai sua condição humana. Significa criar mecanismos que garantam a dignidade do ser humano como inalienável. Percebe-se como esse enfoque de direitos é diverso do enfoque normativo, em que predomina a centralidade do Estado, em que o tráfico de pessoas é uma ameaça a sua segurança nacional. Neste não é possível colocar a pessoa como o centro de todas as ações. Em tal lógica, o Estado está acima de qualquer interesse ou direito pessoal e deve proteger seu território e suas fronteiras⁸.

Como essa abordagem dos direitos tem a centralidade na pessoa humana, para a garantia da efetividade dos direitos, exigem-se estratégias que contemplem a igualdade social, a discriminação positiva, a participação e o empoderamento como orientadores das políticas públicas. Somente com essa abordagem é possível garantir resultados humanizados e mais sustentáveis, no combate ao tráfico de pessoas, especialmente para mulheres com fins de exploração sexual⁹.

O enfoque em direitos percebe o tráfico de pessoas como uma violação dos direitos humanos e, assim, uma ameaça à segurança humana¹⁰, tendo como perspectiva a inclusão social das vítimas. Essa abordagem pretende favorecer o empoderamento das mulheres como titulares de direitos e a realização das responsabilidades dos titulares de obrigações, gerando espaços de *advocacy*, mobilização e participação que transformam as relações de poder¹¹.

A perspectiva da orientação estratégica no Enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas é fundamental para a construção das políticas públicas internas em cada estado nacional. Os direitos humanos violados pelo tráfico de pessoas têm sua proteção pelo atual Direito Internacional dos Direitos Humanos¹².

A proibição do tráfico de pessoas está incluída no primeiro documento sobre direitos humanos elaborado pela ONU, em que estão listados os direitos básicos e as liberdades fundamentais a que todo ser humano tem direito, sem qualquer discriminação: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹³. Além

⁶ ÁLVAREZ, V. et al. *La trata de personas desde el enfoque de derechos*: de la definición teórica a la acción práctica. Disponível em: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5346.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁷ GALLARDO, Helio. Teoría crítica y derechos humanos: una lectura latinoamericana. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales (REDHES)*, año 2, v. 4, 2010. Disponível em: <http://www.derecho.uaslp.mx/Documents/Revista%20REDHES/N%C3%BAmero%204/Redhes4-03.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁸ SILVA, Waldimeiry Correa. *Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*: avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

⁹ ABRAMOVICH, Victor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 88, p. 35-50, 2006.

¹⁰ “O conceito de segurança humana surgiu do empenho em definir uma nova doutrina para o sistema internacional, focalizando os direitos humanos e as questões de desenvolvimento. É resultado direto do término da Guerra Fria e do papel organizador que o discurso dos direitos humanos passou a desempenhar nos fóruns internacionais.” SORJ, Bernardo. Segurança, segurança humana e América Latina. *JUR: Revista Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo, v. 2, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v2n3/a04v02n3.pdf>. Acesso em: 20 mar. de 2022.

¹¹ ÁLVAREZ, V. et al. *La trata de personas desde el enfoque de derechos*: de la definición teórica a la acción práctica. Disponível em: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5346.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹² RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na Ordem Internacional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹³ OSTOS, J. D. L. Santos Martín. *La tutela de la víctima de trata*: una perspectiva penal, procesal e internacional. Barcelona: J. M. BOSCH EDITOR, 2019. Disponível em: <https://elibro.net/es/ereader/universidadcomplutense/121207?page=157>. Acesso em: 15 mar. 2022.

dessa normativa, várias outras foram sendo incorporadas ao ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, criando entre outros aspectos, obrigações aos Estados para a implementação de direitos.

Nesse sentido, os direitos humanos são “valores não negociáveis” que representam um produto social ou histórico derivado das lutas sociais. Os direitos positivos, entendidos como aqueles que podem ser exigidos juridicamente, vêm sendo ampliados desde a concepção dos direitos clássicos (civis e políticos) para outros de natureza econômica, social, cultural e ambiental¹⁴.

Particularmente falando dos direitos humanos ligados à violação de direitos decorrentes do tráfico internacional de pessoas, podem ser destacados alguns documentos garantidores em nível global e em nível regional.

Destacam-se, em nível global: a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000) e seus Protocolos adicionais, especialmente, nesse contexto, o Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional; o Protocolo Opcional da Convenção sobre os Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil (2000); a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (1990); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção Contra a Tortura e outras Penas e Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulher (1979); o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1967); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) e a Convenção sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948).

Em nível regional, podem ser destacadas algumas normativas, entre elas: Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (art. 5), 2000, e a Diretiva 2011/36 / UE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos e a proteção das vítimas (2011); a Convenção do Conselho da Europa Contra o tráfico de seres humanos (Convenção Europeia sobre o Tráfico Carta dos Seres Humanos) (2005); a Associação do Sul da Ásia para a Cooperação Regional, Convenção sobre Prevenção e Combate ao Tráfico de Mulheres e Crianças para Fins de Prostituição (2002); a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose) (1969); a Convenção Europeia de Direitos Humanos (Convenção de Roma) (1950); a Declaração Americana de Direitos e deveres do Homem (1948); a Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos (1986) e a Carta Árabe de Direitos Humanos (ainda não entrou em vigor) (1994).

Essas normativas globais e regionais são fundamentais para dar especialidade aos temas de Direitos Humanos que têm pontos de contato com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nesse sentido, as normativas se complementam com outras fontes de direito internacional, como costume, princípios gerais e decisões de tribunais internacionais, que também são cruciais para determinar o que exatamente é exigido dos Estados na luta contra o tráfico de pessoas. Nesse sentido, percebe-se como os tribunais internacionais foram relevantes para fundamentar e orientar ações governamentais e dos outros atores envolvidos na construção do regime complexo e enfrentamento ao tráfico de pessoas¹⁵.

Além de todos os direitos resultantes desses documentos, são fundamentais para o enfrentamento ao tráfico de pessoas as seguintes dimensões detalhadas pelo relatório da Relatoria Especial contra o Tráfico de Pessoas (2009), que traz contribuições importantes em relação à ampliação da visão estratégica de referência para a organização das respostas dadas ao tráfico de pessoas em nível nacional, regional e global: 5

¹⁴ MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

¹⁵ SILVA, Waldimeiry Correa. *Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas: avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 38.

P (prevenção, persecução, proteção, penalização dos infratores, promoção da cooperação); 3 R (reparação, reabilitação e reintegração das vítimas) e 3C (capacidade, cooperação e coordenação)¹⁶. Em 2011, a Relatoria Especial da ONU destacou para a direção de uma abordagem de direitos humanos, que as vítimas deveriam estar no centro de todos os esforços para combater, proteger, assistir e reparar as vítimas e, que, ainda, nenhuma medida para combater o tráfico de pessoas poderia prejudicar os direitos humanos e a dignidade das pessoas afetadas. Reforçou-se a necessidade da escuta e consultas às pessoas vítimas de tráfico como elemento fundamental do enfoque baseado em direitos humanos e a responsabilidade e obrigação dos Estados em reparar as vítimas¹⁷. A obrigação relativa à atenção, proteção e reparação das vítimas, assim como à responsabilização dos agentes, é sempre do Estado, mesmo que haja parceria de atores não governamentais para atendimento, proteção e reparação dos direitos das vítimas.

3 Princípios do Enfoque em Direitos

As normativas internacionais de direitos humanos são enunciados vinculantes que permitem a internalização para a implementação de políticas públicas garantistas, exigindo ações concretas do Estado e da sociedade.

A universalidade e equidade podem ser considerados os primeiros princípios importantes pelos quais se pretende o acesso universal aos direitos, preservando e respeitando a diversidade e a não discriminação dos atores envolvidos nos processos de elaboração pública. Nesse sentido, na esteira da reflexão de Güendel, a universalidade somente se constrói aceitando e contemplando a diversidade¹⁸.

O Princípio da Participação e empoderamento das comunidades exige atores reflexivos e críticos dispostos a envolver-se, ativamente, na resolução das questões públicas. Esse princípio redimensiona o conceito de cidadania para além da sua vertente política, incorporando-a ao plano social e econômico. O enfoque em direitos permite a construção de uma nova relação Estado-sociedade, capaz de transcender as hierarquias e que se oriente para uma visão mais integral e, de alguma maneira compartilhada, de gestão pública. No enfrentamento ao tráfico de pessoas, é por meio da participação que se verifica a interação dos atores governamentais e da sociedade civil, mais especificamente, Estado e organizações da sociedade civil. Nesse contexto, a sociedade é concebida como um tecido formado pela multiplicidade de redes geradoras de laços de pertencimento que limitam a integração social¹⁹.

A participação constitui a capacidade de incidir nas decisões fundamentais através de um conjunto de processos (associação, reunião, informação), que se prolongam no tempo, exigem interesse dos atores responsáveis e envolvidos na construção de algo comum²⁰.

¹⁶ Protocolo de Palermo, Convênio de Varsóvia (2005) e Relatoria Especial em tema de tráfico de pessoas no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (2011-2014 e 2019). O relatório da Relatoria Especial de 2009 traz contribuições importantes, pois propõe a ampliação da visão estratégica de referência para a organização das respostas dadas ao tráfico de pessoas a nível nacional, regional e global.

¹⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório E / CN.4 / 2005/71 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/169/31/PDF/G0416931.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022. Ver também em ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/23/48 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/122/85/PDF/G1312285.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁸ GÜENDEL, Ludwing. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. 2003. Disponível em: www.iigov.org/documentos/?p=3_0108. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁹ GÜENDEL, Ludwing. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. 2003. Disponível em: www.iigov.org/documentos/?p=3_0108. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁰ MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

A prestação de contas e a exigibilidade garantem a responsabilidade dos titulares de deveres, além dos processos de monitoramento e avaliação que permitem verificar os avanços e retrocessos dos objetivos propostos. Para tanto, requerem-se mecanismos acessíveis, transparentes e principalmente eficazes de exigibilidade. Nesse contexto, entre outras coisas, a informação é um elemento fundamental para a tomada de decisões como processo coletivo/participativo²¹.

A integralidade e a progressividade são elementos fundamentais ligados à necessidade de interrelação dos direitos e, a necessidade do Estado de garantir o avanço máximo possível, na forma de recursos que permitam o exercício dos direitos. A característica da interdependência dos direitos e sua concretização efetiva dependem da visão integral de seu exercício como fundamento para a execução de políticas públicas equitativas²².

A Relatoria Especial de Tráfico de Pessoas da ONU, em 2014, reforçou a necessidade do enfrentamento ao tráfico de pessoas por meio do enfoque baseado em direitos humanos. Reconheceu que nem sempre as respostas dadas ao tráfico de pessoas foram ancoradas fundamentalmente nos direitos humanos. Por outro lado, a relatoria foi fundamental para a construção e definição de quais direitos humanos devem ser garantidos e quais obrigações devem ser imputadas aos Estados. Ter a clareza sobre quais direitos devem ser garantidos é fundamental para se avaliar até que ponto uma situação, iniciativa ou resposta específica está em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos e, cobrar as responsabilidades dos Estados²³.

A Relatoria Especial, ainda em 2014, apontou esferas de trabalho importantes para o movimento de luta contra o tráfico de pessoas, especialmente mulheres: direito das vítimas a assistência, proteção e apoio; direito das vítimas de acessar reparações; os direitos humanos na resposta da justiça penal. Nesse sentido, os Estados estão obrigados a prestar assistência e apoio imediatos às vítimas de tráfico. Essa prestação de assistência, proteção e apoio imediatos não deve estar condicionado à capacidade ou vontade da vítima de colaborar ou cooperar com os órgãos da justiça penal, demonstrando que não deve haver qualquer vinculação de acolhida, *stricto sensu*, e a colaboração da vítima com autoridades.

Além disso, a identificação das vítimas deve ser feita de forma rápida e precisa para evitar a negação da efetividade dos direitos. A demora na identificação de uma vítima ou a criminalização desta, por exemplo, por ter ingressado a um país para trabalhar de forma irregular, ou dedicar-se à prostituição, vulnera e viola os direitos dessas mulheres.

A identificação das vítimas é essencial para a efetivação de seus direitos. Se as vítimas não são identificadas com rapidez e precisão, os Estados negam, efetiva e permanentemente, os direitos que legalmente lhes correspondem. Nesse sentido, os Estados devem criar abordagens mais rigorosas e colaborativas para identificar as vítimas, principalmente com uma maior cooperação entre atores governamentais e da sociedade civil que atuam nesse momento do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Essa identificação está diretamente ligada ao direito das vítimas de receber reparação pelos danos sofridos. A própria Relatoria Especial identificou que as pessoas traficadas, muitas vezes, carecem da reparação ou apoio necessário para ter acesso a reparação o que pode, muitas vezes, colocar essa pessoa novamente na linha da vulnerabilidade ao tráfico de pessoas. Para tanto, é fundamental que os Estados tenham previsão legal para garantir a reparação efetiva pelos danos que lhes foram infligidos. “Em essência, as víti-

²¹ MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

²² MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

²³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/10/16 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN.DOC/GEN/G09/111/31/PDF/G0911131.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

mas de tráfico devem receber reparações adequadas pelos danos sofridos, incluindo restituição, indenização, recuperação, satisfação e garantias de não repetição.”²⁴.

No que se refere à resposta da justiça penal na responsabilização dos traficantes, não deve haver conflito entre os direitos das vítimas e as respostas do sistema de justiça penal. Muitas vezes, as vítimas de tráfico são utilizadas como instrumentos de investigação criminal e não como sujeitos e titulares de direitos, com direito à proteção, apoio e reparação.

A perspectiva de utilização e incorporação do enfoque em direitos, ampliando o olhar e a proposta inicial do Protocolo de Palermo, que partiu de uma lógica de securitização e criminalização, permite melhorar o conceito a respeito dos parâmetros da definição do tráfico de pessoas e ampliar: a identificação e a reflexão sobre as diferentes formas de exploração relacionadas com o tráfico de pessoas e; a consideração de diferentes vias e agentes que poderiam ou deveriam desempenhar um papel na prevenção ou uma resposta ao tráfico de pessoas.

O Protocolo de Palermo traz referências gerais dos direitos humanos de forma bastante limitada. Também inclui uma série de obrigações que podem ser interpretadas como destinadas a proteger as vítimas. A inclusão do enfoque em direitos trouxe uma nova perspectiva para a compreensão do tráfico de pessoas, como uma violação de direitos humanos.

A respeito da complexidade de operação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, as políticas públicas podem ser entendidas como um produto do Estado que vem moldado em formas legais e técnico-administrativas, reflexo de um processo prévio de relações de poder complexas, e que devem ser orientadas por um marco normativo e operacional que promova o exercício universal, integral e progressivo dos direitos humanos²⁵. A formulação de políticas públicas que partam do enfoque em direitos deve ter como objetivo principal a promoção e proteção de direitos.

4 Reflexões para uma intervenção na perspectiva do Enfoque em Direitos

De acordo com Álvarez, podem ser destacados elementos importantes para a reflexão sobre a intervenção e atenção para com as mulheres vítimas de tráfico: 1. analisar a realidade na perspectiva dos direitos e do paradigma humanista; 2. usar uma abordagem global e aplicar a perspectiva de gênero na intervenção; 3 considerar a intervenção social como um processo; 4. reconhecer a mulher como sujeito de direitos, portadora de competências e corresponsável pelas soluções; 5 compreender a relação e o vínculo como eixo fundamental da intervenção; 6. realizar uma abordagem interdisciplinar e socioeducativa a partir do trabalho em equipe; 7. garantir a especialização das equipes profissionais por meio de processos formativos que permitam a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de competências; 8. aplicar as metodologias de apoio e acompanhamento social e; 9. contribuir para a construção do imaginário social e um uso cuidadoso da linguagem²⁶. Pode-se dizer que esses pontos convergem para se conseguir realizar um atendimento humanizado.

²⁴ Interessante perceber que essa compensação pode ser concedida às vítimas por meio de procedimentos legais, sejam eles civis ou criminais. Também pode ser concedido por meio de fundos de compensação administrados pelo estado ou outras formas, conforme o entendimento de cada Estado. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/10/16 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN.DOC/GEN/G09/111/31/PDF/G0911131.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁵ SALAMANCA, Luis. La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social: el estado de la cuestión en la literatura. *Politeia*, Caracas, n. 17, p. 223-282. Disponível em: <https://www.scienceopen.com/document?vid=fe3c8923-f0e7-4952-854f-36ad4faca538>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁶ ÁLVAREZ, V. et al. *La trata de personas desde el enfoque de derechos: de la definición teórica a la acción práctica*. Disponível em: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5346.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022. SICAR-ASTURIAS. *Nuestra manera de ver las cosas: experiencia de sistematización de la práctica*. 2004. Disponível em: <http://www.fundacionamaranta.org/wp-content/>

O atendimento ou atenção humanizada das mulheres vítimas de tráfico constitui um pilar fundante do enfoque em direitos humanos no tema objeto deste artigo. Ofélia Ferreira oferece algumas indicações que reproduzimos:

[...] a atenção humanizada é o ponto mais importante a ser perseguido por uma política de atendimento. Ela se caracteriza [...] pela capacidade da equipe técnica de reconhecer a pessoa atendida como sujeito de direitos, e de colaborar para que a própria reconheça sua cidadania e conheça seus direitos. Os esforços e investimentos públicos voltados para o atendimento às vítimas do tráfico de pessoas devem se pautar no respeito à dignidade humana, conceito que deve ser traduzido na atuação técnica. A valorização das potencialidades humanas e o respeito à vontade das pessoas atendidas devem ser objetivos prioritários do atendimento. O Atendimento Humanizado procura reduzir o distanciamento entre a pessoa atendida e a equipe técnica para que ambas as partes se coloquem como corresponsáveis na identificação de soluções e de encaminhamentos²⁷.

A abordagem realizada deve ser abrangente, composta por diversas nuances analíticas, como: direitos humanos, gênero, multiculturalidade, inter-geracionalidade, exclusão social e contextual. Essa abordagem abrangente e multigarantia permite, por um lado, uma visão interdisciplinar voltada para a complexidade, multidimensionalidade e interseccionalidade que envolve o problema do tráfico de mulheres.

Os atores responsáveis pelo atendimento às vítimas muitas vezes compartilham perfis e elementos comuns das vítimas como o engano, a coação, a exploração, mas essas características não implicam *ipso facto* a consideração de uma categoria *standard*. Cada mulher deve ser atendida na sua individualidade, com idiosincrasias específicas: nome, identidade, lugar de origem e situações jurídicas, sociais, familiares e culturais particulares, que devem ser reconhecidas nas práticas institucionais²⁸.

A negação, dessa forma de abordagem, acarreta um maltrato acrescido com a desvalorização, exclusão, discriminação, qualificação negativa, desqualificação e subjugação com base em uma cultura patriarcal prevalecendo a abordagem normativista. Nas palavras de Cordero:

[...] nesse sentido, é imprescindível a necessidade de reivindicar, com a mediação das instituições, possibilidades de uma vida digna para as mulheres e meninas atingidas, dando-lhes voz e protagonismo nos processos de luta por sua emancipação. O objetivo das ações transformadoras será o resgate de sua autonomia, com base no direito das mulheres de tomar suas próprias decisões em assuntos que afetam seu corpo e suas condições de vida²⁹.

A intervenção e atenção às vítimas de tráfico, baseada nos direitos humanos, exige um constante aprimoramento e capacitação dos atores envolvidos nessa função.

Após analisar de maneira mais teórica o conceito e os elementos que constituem o enfoque em direitos, é importante verificar em que medida o Brasil está construindo um regime de enfrentamento ao tráfico de pessoas baseado no enfoque em direitos humanos.

uploads/2014/10/reflexion-y-sistematizacion-de-la-practica.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁷ FERREIRA, Ofélia da Silva. *Guia de atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas: orientações para Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e aos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. p. 108.

²⁸ CORDERO, Nuria. *Trata con fines de explotación sexual: derechos humanos que mal-tratan a las humanas*. 2014. Disponível em: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/33816>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁹ Id., p. 9 “Desde el enfoque crítico de los derechos humanos prevalece la importancia de generar procesos hermenéuticos que dignifique la atención a las mujeres y generen una comprensión más profunda y singular de las situaciones que están viviendo. En este sentido, resulta imperiosa la necesidad de reclamar, con la mediación de las instituciones, posibilidades de vida digna para las mujeres y niñas afectadas, dándoles voz y protagonismo en los procesos de lucha por su emancipación. El objetivo de las acciones transformadoras será devolverles la autonomía, partiendo del derecho de las mujeres de tomar sus propias decisiones en asuntos que afectan sus cuerpos y sus condiciones de vida.”

5 O Brasil está a caminho da construção de um regime de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas baseado no enfoque em Direitos Humanos?

O fenômeno do tráfico de pessoas no Brasil passou a ser percebido, inicialmente, pelas organizações da sociedade civil de defesa dos direitos da criança e adolescente que vinham intuindo, por meio de sua atuação no enfrentamento à exploração sexual, um fenômeno que estava atingindo mulheres, crianças e adolescentes, mas que apresentava características diversas da exploração sexual e que necessitava de uma atuação governamental³⁰.

Em 2002, antes da ratificação do Protocolo de Palermo pelo Brasil, a Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no Brasil – (PESTRAF), até hoje a mais abrangente pesquisa feita sobre o tema no país, visibilizou, de forma nacional, a problemática e estimulou a procura por posturas institucionais para o enfrentamento desse fenômeno³¹.

Em 2004, a ratificação brasileira da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus respectivos protocolos adicionais apontaram a intenção do Brasil em cooperar para o combate ao crime organizado transnacional, ao tráfico de pessoas, contrabando de migrantes e tráfico de armas e drogas.³²

Importante destacar que, no início, a discussão sobre o tráfico era basicamente voltada para o tráfico para fins de exploração sexual. Com o passar dos anos, em função de diferentes demandas na agenda de direitos humanos no Brasil, principalmente a agenda do trabalho escravo e forçado, agenda bastante desenvolvida no país, começou-se a dar enfoque às outras modalidades do tráfico de pessoas³³. Guilherme Dias³⁴ e Bela Feldman-Bianco³⁵ apontam, ainda, que a escolha de estrutura criminal para questões relacionadas à mobilidade humana resulta no tensionamento entre a questão migratória, securitização e o campo da justiça criminal produzindo uma visão hegemônica, violência e desrespeito aos direitos humanos.

³⁰ BENDELAC, Leticia; TERESI, Verônica Maria. La trata de mujeres en Brasil: análisis sobre los principales aspectos de la política pública nacional de combate a la trata de personas. *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas*, [S. l.], v.5, p. 12-26, 2015. Ver também: LEAL, Maria Lúcia Pinto. *A mobilização das ONGs no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes*. Brasília: Editora UnB, 2014. v. 1. 388 p. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12869. Acesso em: 15 mar. 2022.

³¹ PESQUISA sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes brasileiras para fins de exploração sexual no Brasil. Disponível em: http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/Pestraf_2002.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

³² BRASIL. *Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

³³ BRASIL. Ministério Público Federal. *Diálogos da cidadania: enfrentamento ao trabalho escravo*. 2014. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/cartilha-trabalho-escravo-pfdc>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³⁴ DIAS, Guilherme Mansur. *Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas*. 2014. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2014.

³⁵ FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. *Travessia: Revista do Migrante*, ano 31, n. 83, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/38205710/O_Brasil_frente_ao_regime_global_de_controle_das_migra%C3%A7%C3%B5es_pdf?email_work_card=title. Acesso em: 15 mar. 2022.

6 A política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas e os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas

A temática das políticas públicas como campo de pesquisa no Brasil não é recente ³⁶, porém, a partir da década de 1990, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, foram realizadas tentativas para a criação de políticas públicas universais e estáveis, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS)³⁷ e, mais recentemente, em 2005, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS)³⁸. Essas e outras políticas públicas apresentam, ainda hoje, uma série de desafios para sua implementação, desenvolvimento, monitoramento e avaliação.

Como já dito, o processo de construção da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas iniciou em 2004, com a ratificação do Protocolo de Palermo³⁹. O texto da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi elaborado pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça, juntamente às Secretaria Especial de Direitos Humanos⁴⁰ e com a Secretaria Especial de Políticas para as

³⁶ Ver em: DYE, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey: Englewood Cliffs; Prentice-Hall, 1975. Ver também em: SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. *The public policy theory primer*. Boulder-CO: Westview Press, 2009. Dye descreve políticas públicas como sendo “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Por outro lado, Smith e Larimer, definem como “Não há definição de políticas públicas precisa e universal [...]. Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido.”

³⁷ O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, abrangendo desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial, por meio da Atenção Primária, até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Com a sua criação, o SUS proporcionou o acesso universal ao sistema público de saúde, sem discriminação. A atenção integral à saúde, e não somente aos cuidados assistenciais, passou a ser um direito de todos os brasileiros, desde a gestação e por toda a vida, com foco na saúde com qualidade de vida, visando a prevenção e a promoção da saúde. A gestão das ações e dos serviços de saúde deve ser solidária e participativa entre os três entes da Federação: a União, os Estados e os municípios. A rede que compõe o SUS é ampla e abrange tanto ações quanto os serviços de saúde. Engloba a atenção primária, média e alta complexidades, os serviços urgência e emergência, a atenção hospitalar, as ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e assistência farmacêutica. Ver em: BRASIL. Ministério da Saúde. *O que é o Sistema Único de Saúde (SUS)?* Disponível em: <http://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³⁸ O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza os serviços, benefícios, programas e projetos da Política de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, estados, Distrito Federal e a União, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais e locais. O Suas organiza as ações da assistência social em dois tipos hierarquizados de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros. No Suas também há a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma integrada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. O Suas também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS) e concedendo certificação a entidades beneficentes. Coordenado pelo Ministério da Cidadania, o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. Nesse modelo de gestão, as ações e a aplicação de recursos do Suas são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esses procedimentos são acompanhados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelos Conselhos Estadual e Municipal de Assistência Social, que desempenham um importante trabalho de controle social. Criado com base nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Suas teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), que apresenta, claramente, as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa. Ver em: BRASIL. Ministério da Cidadania. *O que é o SUAS?* Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>. Acesso em: 15 mar. 2022.

³⁹ Em 2004, ano em que o Brasil ratificou o “Protocolo de Palermo” (Decreto n.º 5.017), o tema do tráfico de pessoas esteve presente no desembolso do Plano Plurianual da União de 2004-2007, com a previsão de ações de capacitação dos profissionais da rede de atenção e da realização de diagnósticos e pesquisas, de modo mais ampliado, em todo o país. PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. *Plano pluri-annual 2004-2007*. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2004-2007>. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁴⁰ A Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi criada na estrutura regimental do Ministério da Justiça MJ, em 1997, em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC) a quem cabia formular, normatizar e coordenar em todo o Brasil a

Mulheres. No total, a elaboração da Política contou com a participação de 11 ministérios, além do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal (MPF) e, aproximadamente, 50 organizações da sociedade civil em todo o ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação⁴¹.

Assim, em 2006, o Brasil elaborou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas⁴² e instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, que foi o Grupo responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas⁴³.

Em 2008, foi promulgado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), por meio do Decreto no. 6.347, de 8 de janeiro de 2008, que tinha como objetivo prevenir e reprimir o tráfico de pessoas; responsabilizar os seus autores; e garantir atenção às vítimas, nos termos da legislação em vigor e dos instrumentos internacionais de direitos humanos. No Relatório de Implementação do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, estão dispostos os resultados de cada uma dessas ações para cada prioridade⁴⁴. O material apresenta uma consolidação das ações realizadas no período de execução do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, contemplando ações específicas para as perspectivas da prevenção, responsabilização e repressão dos agentes e atenção às vítimas. O I Plano durou dois anos (2008/2010) e trouxe a elaboração de recomendações para a construção do II Plano. A elaboração do II PNETP considerou essas recomendações e, em 2013, entrou em vigor, tendo validade até dezembro de 2016.

A implementação do II PNETP contou com o incremento de uma Gestão Integrada para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, marcada pela atuação cooperada entre quatro instâncias: a Comissão Tripartite

política de defesa dos direitos da criança e do adolescente e defender os direitos das pessoas portadoras de deficiência. A SNDH foi criada e ampliou as competências da SDC passando a se responsabilizar também por: coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos, promover a cooperação com os Organismos Internacionais, e coordenar a escolha e entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos. Em 1999, a antiga Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – (SEDH), atribuindo a seu titular o status de ministro de Estado, com prerrogativa de assento nas reuniões ministeriais. Com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), em 2002, no âmbito do Ministério da Justiça – MJ, as ações de defesa e garantia dos direitos da mulher saíram da competência da SEDH e passaram a ser de responsabilidade da SEDIM. Isso permitiu que os dois órgãos pudessem atuar de maneira mais eficiente e eficaz em suas respectivas áreas. Em 2003, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva criou-se a Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SEPM e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPPIR. As três Secretarias Especiais integraram a estrutura da Presidência da República, exercendo seus titulares de fato e de direito, os cargos de Ministro/a de Estado. Em 2015, a pasta dos Direitos Humanos foi unificada com as secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres na reforma ministerial pela presidente Dilma Rousseff formando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Em 2018, no Governo Bolsonaro, a pasta foi transformada em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, englobando também as políticas indígenas, por meio da Fundação Nacional do índio (FUNAI).

⁴¹ Importante destacar que, nesse período, foram desenvolvidas ações de capacitação, investigações e campanhas de conscientização que contaram com a aproximação com uma ampla rede de parceiros institucionais, nacionais e globais envolvidos com a matéria, tais como o UNODC e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que ampliaram naquele período o escopo da parceria com o Brasil. Ver em: GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME. *Relatório de Avaliação dos Resultados II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁴² BRASIL. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm. Acesso em: 6 mar. 2022.

⁴³ Os membros do Grupo de Trabalho Interministerial foram designados conforme Portaria Conjunta nº 631, de 13 de março de 2007, que foi assinada pelo Ministério de Estado da Justiça, o Secretário Especial de Direitos Humanos e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Foram designados membros: I – Secretaria Especial de Direitos Humanos; II – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; III – Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial; IV – Casa Civil; V – Ministério da Justiça; VI – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; VII – Ministério da Saúde; VIII – Ministério do Trabalho e Emprego; IX – Ministério do Desenvolvimento Agrário; X – Ministério da Educação; XI – Ministério das Relações Exteriores; XII – Ministério do Turismo; XIII – Ministério da Cultura; XIV – Advocacia-Geral da União.

⁴⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório final da execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas*. Brasília, DF: Secretaria Nacional [do] Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/etprelatorioplanonacional.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

(composta pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM), pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH) e a Coordenação Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Ministério da Justiça), pelo Grupo Interministerial (GI) composto por 23 órgãos pela execução das metas do II PNETP e pelo Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP)⁴⁵, um órgão consultivo que tem o objetivo de garantir o controle social da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Na execução do II PNETP é que se alcança o mais importante marco nacional, no que se refere à legislação, no enfrentamento ao tráfico de pessoas que foi a sanção da Lei 13.344, de 6 de outubro de 2016, que estabelece a prevenção e punição ao tráfico interno e internacional de pessoas e a proteção às vítimas, incorporando desde princípios e diretrizes, novos dispositivos penais e processuais penais, além de dispor de aspectos relativos à concessão migratória para pessoas estrangeiras vítimas de tráfico. Essa legislação permite um maior alinhamento com o Protocolo referencial de Palermo.

O Decreto n.º 9.440/2018 aprova do III PNETP, com vigência de quatro anos (2018-2022), sob a condução do Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que somente foi criado em 2019⁴⁶, e contém três objetivos: I – monitorar e avaliar a execução do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; II – propor ajustes na definição da prioridade para a implementação das suas metas; e III – produzir e enviar relatórios de progresso sobre a implementação das metas sob sua responsabilidade, semestralmente, à sua Secretaria-Executiva. Houve uma perda na gestão integrada no monitoramento e avaliação da implementação da política nacional, especialmente o III PNETP, uma vez que, anteriormente, esse processo era conduzido entre Comissão Tripartite, o Grupo Integrado e o CONATRAP.

A política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas também estimula a propagação da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, composta por Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Postos Atendimento Humanizados ao Migrante e Comitês Regionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas nas três esferas da federação no Brasil.⁴⁷

Esse breve relato da construção da política pública do enfrentamento ao tráfico de pessoas sinaliza como o Brasil vem construindo uma política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, apontando diversos avanços conquistados, desde alterações normativas para se alinhar ao Direito Internacional e a construção de Planos Nacionais (I, II e III) criando obrigações no âmbito da prevenção, repressão e responsabilização do crime e, principalmente, atenção às vítimas de tráfico e, principalmente, da incorporação da temática nas políticas públicas já existentes, como SUAS e o SUS.⁴⁸

As organizações internacionais que desenvolvem cooperação no Brasil há mais de 15 anos, especificamente na temática do tráfico de pessoas, trazem consigo uma agenda própria que, claramente, determina

⁴⁵ O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), originariamente, instituído pelo Decreto n.º 7.901, de 04 de fevereiro de 2013, encontra-se atualmente regido pelo Decreto n.º 9.833, de 12 de junho de 2019. BRASIL. Ministério da Justiça. *Conatrap*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protexcao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/comite-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas-conatrap>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁴⁶ BRASIL. *Decreto nº 9.796, de 20 de maio de 2019*. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/710516492/decreto-9796-19>. Acesso em: 15 mar. 2022. O Grupo Interministerial será integrado por um representante titular, e respectivo suplente, dos seguintes órgãos: I – Ministério da Justiça e Segurança Pública; II – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; III – Ministério das Relações Exteriores; IV – Ministério da Economia; V – Ministério da Educação; VI – Ministério da Cidadania; VII - Ministério da Saúde.

⁴⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. *Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protexcao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁴⁸ Não se pode deixar de perceber o momento em que se analisa essa política, seja no contexto mundial e nacional de uma pandemia disruptiva que enfraqueceu ainda mais as políticas públicas básicas que já passavam por um desmonte no Brasil, principalmente a partir de 2016, com as reformas trabalhista, previdenciária e a Emenda Constitucional n. 85/2016, que estabeleceu o teto de gastos públicos.

ações que acabam por conduzir enfoques de abordagem da temática do tráfico de pessoas. Nesse sentido, pode-se perceber uma disposição em desenvolver ações no âmbito da securitização das fronteiras.⁴⁹

A promulgação da Lei 13.344/2016 trouxe um salto qualitativo no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, seja por inserir outras modalidades de exploração para além da exploração sexual, seja por criar um novo paradigma no enfrentamento, incluindo uma seção específica sobre a proteção e assistência das vítimas, além de indicar como deve ser desenvolvida a prevenção da criminalidade. A inclusão das medidas protetivas e assistenciais garantem maior força legal, permitindo a cobrança e a construção de modelos de assistência mais voltados aos direitos humanos das vítimas. Esses aspectos devem ser valorados, positivamente, no sentido da construção de uma política que leva em conta os direitos das vítimas e a premente necessidade de efetivar essa proteção por parte do Estado. Acredita-se que um dos pontos mais frágeis e prejudiciais da normativa brasileira é a de não deixar expressa a irrelevância do consentimento dado pela vítima. Considerando-se alguns indícios de perfis das vítimas e o estudo trazido por Dornelas⁵⁰ indicando a ausência da percepção dos profissionais do direito sobre a vulnerabilidade como condicionante para prejudicar o consentimento dado pela vítima, percebe-se que essa omissão da normativa — e do atual entendimento de que somente há caracterização do tráfico com o consentimento irrelevante quando houver “grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso” — pode gerar diversas violações de direitos. Além disso, esse entendimento contraria a própria disposição do Protocolo de Palermo, ratificado pelo Brasil.

O III PNETP (2018/em andamento) traz elementos importantes para garantir e orientar a construção da política pública no sentido do enfoque em direitos. Verifica-se a obrigatoriedade da política ser construída considerando-se a não discriminação por gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, raça, religião, situação migratória; utilizando a transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas; e prevendo atenção integral das vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e da colaboração em investigações ou processos judiciais.⁵¹

Destaca-se que o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil tem se aproximado da agenda de enfrentamento ao trabalho escravo, que é uma agenda construída há bastante tempo no Brasil, tendo um reconhecimento importante em nível interno e internacional⁵². Essa aproximação permitiu reforçar a compreensão do fenômeno do tráfico de pessoas como sendo uma forma de exploração das pessoas, diversificando-o da agenda das migrações e da criminalização destas. Essa aproximação foi importante, inclusive, para a percepção de outras modalidades do tráfico, como o trabalho forçado e trabalho doméstico. Destaca-se que a agenda do enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil conta, também, com participação e atuação da sociedade civil, das OSCs e dos órgãos de controle federais e do Ministério Público do Trabalho.

Outro aspecto relevante refere-se ao tema *vis-à-vis* da federação brasileira. Dadas as competências federativas expressas na Constituição de 1988⁵³, se, por um lado, o tráfico internacional de pessoas é crime na esfera federal (em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil), tanto as políticas

⁴⁹ TERESI, Verônica Maria. *Tráfico internacional de mulheres: construindo um regime internacional com enfoque em direitos humanos? - estudo dos casos Brasil/Espanha*. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2021. p.220-234.

⁵⁰ DORNELAS, Luciano. *A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no Brasil: organização, interações e decisões*. 2019. Tese (Doutorado) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

⁵¹ Ressalta-se que o III Plano foi aprovado durante um governo de transição que não primou pelos direitos humanos, inclusive trazendo a regressividade dos direitos. Ademais, no período atual de execução do Plano pelo governo Bolsonaro, não houve nenhuma consequência prática no sentido de primar pelos direitos humanos e pela construção dessa política pública voltada para o fim ao qual ela orientou, conforme fica indicado no decorrer do artigo, seja pelo desmonte das políticas, seja pela diminuição da participação de atores dos espaços de construção da política.

⁵² Destaca-se que a CONATRAE (Comissão Nacional de Enfrentamento ao Trabalho Escravo) foi criada em 2003 e representa uma esfera oficial de acompanhamento, monitoramento e coordenação do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. A CONATRAE, diferentemente do CONATRAP, conseguiu manter sua paridade, sem redução de OSCs que a compõe em 2019.

⁵³ Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

de segurança (na chave securitária e repressiva) quanto as políticas públicas de atendimento e assistência às vítimas são implementadas e adotadas de forma descentralizada pelos estados federados e pelos municípios, com grande apoio e intensa participação da sociedade civil. Isso coloca um problema adicional para o enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas: ele depende da cooperação federativa e necessita de uma articulação federativa entre União, estados e municípios para a sua efetividade e eficácia.⁵⁴ A participação social, tão importante para efetivar o enfoque de direitos humanos na política nacional de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas é exercida, majoritariamente, nos conselhos estaduais e municipais de proteção e de promoção dos direitos das crianças, das mulheres, da saúde e de direitos humanos de forma mais ampla. O interesse local abarca políticas de assistência e inclusão de pessoas em condição de vulnerabilidade⁵⁵.

No âmbito do atendimento, a escolha do Brasil foi inserir o atendimento às vítimas no sistema público de proteção, sendo ofertado, principalmente, pelo SUAS e pelo SUS. Nesse sentido, é preciso fortalecer esses sistemas de proteção, verdadeiros patrimônios da sociedade brasileira e que são, no âmbito do enfrentamento ao tráfico de pessoas, as grandes instituições da linha de frente do atendimento. Veja-se, nesse contexto, a importância da capilaridade da atuação dos agentes comunitários de saúde. Eles atuam na ponta, na casa das pessoas, observando e potencialmente podem identificar vítimas e serem a ponta do fluxo de atendimento. O Brasil já possui uma organização de política para o atendimento, mas ela precisa funcionar para garantir o direito das pessoas, e em especial, das vítimas de tráfico. A estrutura dos serviços já existe, falta, no entanto, maior qualidade aos atendimentos. Nesse sentido, o III PNETP também orienta como deve ser prestada essa proteção e atenção, compreendendo que deve haver a preservação da intimidade e da identidade; prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais; deve-se buscar o atendimento humanizado e, deve ser prestada informação sobre procedimentos administrativos e judiciais de interesse da vítima.

O caminho da construção do que se entende como necessário para garantir os direitos das vítimas, o enfoque em direitos humanos, parece estar posto, formalmente, mas falta ser garantido, efetivamente, na prática dos atendimentos.

Outro aspecto que deve ser importante para verificar se o Brasil vem construindo sua política no âmbito do enfoque em direitos considera os espaços de governança criados permitindo a participação de atores diversos. Nesse sentido, percebe-se o retrocesso promovido pelo governo do Presidente Jair Bolsonaro, reduzindo a estrutura de composição do CONATRAP, por meio do Decreto n.º 9.833, de 12 de junho de 2019⁵⁶. Essa alteração compromete a participação efetiva e representativa da sociedade civil, uma vez que se diminui a participação de sete representantes da sociedade civil mais um membro representante dos Comitês Estaduais e do DF de ETP, para três representantes de OSCs ou de conselhos de políticas públicas, que exerçam atividades relevantes e relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. Tal diminuição de representantes da sociedade civil, ao que parece, diminui a possibilidade de escuta, articulação e de legitimação de outros olhares sobre o tráfico de pessoas no Brasil, principalmente daqueles que, muitas vezes, acabam

⁵⁴ Em razão disso, depois da ratificação do Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas pelo Brasil, em 2004, e durante os governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Mulheres, em parceria com órgão estaduais e municipais, realizaram uma série de eventos e capacitações regionais com agentes estaduais e municipais diretamente envolvidos com as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Entretanto, esses diálogo inter-federativo foi abalado pela interrupção do governo de Dilma, em 2016, e descontinuado com o governo de Bolsonaro, a partir de 2019.

⁵⁵ RODRIGUES, Gilberto M. A. O conceito de interesse local na Federação Brasileira. In: CARNEIRO, J. M. Brasiliense; FREY, Klau. (org.). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 137-156.

⁵⁶ BRASIL. Decreto n. 9833, de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2019.

^o CONATRAP é integrado pelos seguintes membros: a) Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá; b) Ministério das Relações Exteriores; c) Ministério da Cidadania; d) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e, e) três representantes de organizações da sociedade civil ou de conselhos de políticas públicas, que exerçam atividades relevantes e relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

acessando esses atores num primeiro momento. Essa redução de membros, especialmente na representação de atores não governamentais, prejudica a diversidade necessária para atender as mais diversas características e necessidades de olhares para o enfrentamento e a mencionada articulação federativa. A construção do enfoque em direitos deve pensar sempre na ampliação de *stakeholders*, em agregar outros olhares.

No âmbito da responsabilização dos traficantes, percebe-se, mesmo que a legislação impeça a obrigatoriedade de colaboração das vítimas, uma tentativa de criminalizar a mulher vítima e uma dificuldade na persecução ao crime, exigindo repensar aspectos e a condução dos procedimentos investigatórios e judiciais⁵⁷. A não criminalização é uma forma de garantir plenitude nos direitos das vítimas.

Ainda considerando-se a governança de atores que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas, é importante destacar a importância da atuação das OSCs que no Brasil ocupam um espaço coadjuvante de capacitação de atores públicos, realização de pesquisas, *advocacy* e, na atualidade, em menor número, atendimento às vítimas. Sua atuação é de extrema relevância uma vez que foram essas organizações que, antes mesmo do início da construção da política pública, já identificavam um fenômeno que estava relacionado à exploração, mas se diferenciava da exploração sexual. Sua *expertise* deve ser valorizada e aproveitada.

7 Considerações finais

A análise e a reflexão propostas neste artigo remetem à construção do regime de enfrentamento ao tráfico de pessoas baseado no enfoque em direitos humanos para garantir o lugar de sujeito de direito às vítimas de tráfico e abordar esse tema à luz dos direitos humanos e das políticas públicas.

Nesse sentido, reforça-se a exigência de alguns compromissos que levem ao desenvolvimento humano, em todas as suas dimensões. O enfoque em direitos se concretiza por meio de transformações políticas, jurídicas e de paradigma para a ação coletiva, tanto para combater o tráfico de pessoas quanto para promover proteção e atenção integral às vítimas de tráfico, gerando uma política antitráfico em nível global, com a primazia dos direitos humanos.

O enfoque em direitos coloca as pessoas vítimas de tráfico e o respeito a sua dignidade humana como o centro de todos os esforços para prevenir e reprimir o crime, proteger, assistir e reparar os danos das vítimas.

Em nível internacional, o caminho mais seguro e rápido para garantir proteção efetiva às vítimas seria a criação de um estatuto de proteção internacional, guiado por princípios semelhantes que obrigasse os Estados a garantir direitos por meio de atenção e proteção. Para isso, deveria ser elaborado, no âmbito da ONU e, na perspectiva dos direitos humanos, uma normativa que reconhecesse o tráfico de pessoas como uma violação de direitos humanos, para além da caracterização do crime organizado transnacional, dando centralidade à proteção das vítimas.

O Brasil teve momentos de importante construção da política pública de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas com enfoque em direitos. A atualidade exige atenção e resistência de todos os atores responsáveis pelo enfrentamento, principalmente das OSCs, dentre elas as que compõem o CONATRAP para alertar, prevenir e impedir retrocessos do até aqui construído. Além disso, verifica-se que, ainda, é necessário garantir que as vítimas de tráfico no Brasil tenham plenitude de direitos. Destacam-se: a priorização da temática nas agendas de construção de políticas públicas; pensa-se na necessidade de realizar diagnósticos locais para identificação das formas localizadas de tráfico de pessoas; capacitar os atores públicos locais e sociedade civil para identificação das vítimas e atendimento humanizado; estabelecer mais diálogo/proximidade/confiança entre autoridades e serviços de atendimento, para melhor compreensão do fenômeno e

⁵⁷ DORNELAS, Luciano. *A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no Brasil: organização, interações e decisões*. 2019. Tese (Doutorado) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

articulação dos atendimentos; ampliar a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, principalmente nos portos marítimos, portos fluviais e rodoviárias e pensar as estruturas de atendimento integradas à rede de proteção social de cada localidade no Brasil; garantir o atendimento humanizado, pensando no restabelecimento dos direitos humanos na integralidade das mulheres e é preciso pensar os fluxos de atendimento com base nas redes locais existentes, construído com as redes de atendimento.

Considera-se importante reforçar que políticas construídas com o enfoque em direitos exige um olhar para os direitos humanos na perspectiva da construção de uma sociedade mais igualitária, justa e solidária. Essas políticas somente podem ser construídas por meio da maior participação de atores possíveis, garantindo diversidade, complexidade e tolerância aos processos e aos resultados.

Se no Brasil, aparentemente, as normativas são garantistas, a efetiva garantia da norma deixa a desejar e os direitos continuam existindo apenas no plano formal. O Brasil necessita colocar em prática suas normativas garantistas, criando os mecanismos e condições físicas, econômicas, procedimentais, para acessar esses direitos, além de uma conscientização de todos os atores que atuam direta ou indiretamente na atenção e proteção das vítimas.

Referências

ABRAMOVICH, Victor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 88, p. 35-50, 2006.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/10/16 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. 20 fev. 2009. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/111/28/PDF/G0911128.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/23/48 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. 18 mar. 2013. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/122/82/PDF/G1312282.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório E / CN.4 / 2005/71 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. 22 dez. 2004. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/169/28/PDF/G0416928.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ALVAREZ, V. *et al.* El enfoque de derechos: una oportunidad para dar protección real y efectiva a las víctimas de trata. In: AGULLO, Esteban Tomás *et al.* (coord.). *Mujeres e inclusión social: investigación y estrategias de innovación y transformación social*. 2020. p. 43-45.

ÁLVAREZ, V. *et al.* *La trata de personas desde el enfoque de derechos: de la definición teórica a la acción práctica*. Disponível em: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5346.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ARENDH, Hannah. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BENDELAC, Leticia; TERESI, Verônica Maria. La trata de mujeres en Brasil: análisis sobre los principales aspectos de la política pública nacional de combate a la trata de personas. *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas*, [S. l.], v. 5, p. 12-26, 2015.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

- BRASIL. Decreto n. 9833, de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2019.
- BRASIL. *Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm. Acesso em: 6 mar. 2022.
- BRASIL. *Decreto nº 9.796, de 20 de maio de 2019*. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/710516492/decreto-9796-19>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. *O que é o SUAS?* Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Conatrap*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/comite-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas-conatrap>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório final da execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, DF: Secretaria Nacional [do] Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/etprelatorioplanonacional.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *O que é o Sistema Único de Saúde (SUS)?* Disponível em: <http://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Diálogos da cidadania: enfrentamento ao trabalho escravo*. 2014. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atualizacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/cartilha-trabalho-escravo-pfdc>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- CORDERO, Nuria. *Trata con fines de explotación sexual: derechos humanos que mal-tratan a las humanas*. 2014. Disponível em: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/33816>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- DE BLAS, Alicia García. El comienzo es siempre hoy: incorporando el enfoque basado en derechos humanos a la educación para el desarrollo. *Red EnDerechos*, p. 18, 2012. Disponível em: <https://www.intered.org/es/recursos/recursos-educativos/el-comienzo-es-siempre-hoy-incorporando-el-enfoque-basado-en-derechos>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- DIAS, Guilherme Mansur. *Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas*. 2014. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2014.
- DORNELAS, Luciano. *A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no Brasil: organização, interações e decisões*. 2019. Tese (Doutorado) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.
- DYE, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey: Englewood Cliffs; Prentice-Hall, 1975.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. *Travessia: Revista do Migrante*, ano 31, n. 83, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/38205710/O_Brasil_frente_ao_regime_global_de_controle_das_migra%C3%A7%C3%B5es_pdf?email_work_card=title. Acesso em: 15 mar. 2022.

FEREIRA, Ofélia da Silva. *Guia de atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas: orientações para Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e aos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME. *Relatório de Avaliação dos Resultados II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

GALLARDO, Helio. Teoría crítica y derechos humanos: una lectura latinoamericana. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales (REDHES)*, año 2, v. 4, 2010. Disponível em: <http://www.derecho.uaslp.mx/Documents/Revista%20REDHES/N%C3%BAmero%204/Redhes4-03.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

GÜENDEL, Ludwing. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. 2003. Disponível em: www.iigov.org/documentos/?p=3_0108. Acesso em: 15 mar. 2022.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. *A mobilização das ONGs no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes*. Brasília: Editora UnB, 2014. v. 1. 388p. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12869. Acesso em: 15 mar. 2022.

MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

OSTOS, J. D. L. Santos Martín. *La tutela de la víctima de trata: una perspectiva penal, procesal e internacional*. Barcelona: J. M. BOSCH EDITOR, 2019. Disponível em: <https://elibro.net/es/ereader/universidadcomplutense/121207?page=157>. Acesso em: 15 mar. 2022.

PESQUISA sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes brasileiras para fins de exploração sexual no Brasil. Disponível em: http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/Pestraf_2002.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. *Plano pluri-anual 2004-2007*. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2004-2007>. Acesso em: 20 mar. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na Ordem Internacional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, Nuria Cordero. Trata con fines de explotación sexual. Derechos humanos que maltratan a las humanas. *Gazeta de Antropología*, n. 30, 2014. Disponível em: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/33816>. Acesso em: 15 mar. 2022.

RODRIGUES, Gilberto M. A. O conceito de interesse local na Federação Brasileira. In: CARNEIRO, J. M. Brasiliense; FREY, Klau. (org). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 137-156.

SALAMANCA, Luis. La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social: el estado de la cuestión en la literatura. *Politeia*, Caracas, n. 17, p. 223-282. Disponível em: <https://www.sciencopen.com/document?vid=fe3c8923-f0e7-4952-854f-36ad4faca538>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SICAR-ASTURIAS. *Nuestra manera de ver las cosas: experiencia de sistematización de la práctica*. 2004. Disponível em: <http://www.fundacionamaranta.org/wp-content/uploads/2014/10/reflexion-ysistematizacion-de-la-practica.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, Waldimeiry Correa. *Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas: avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. *The public policy theory primer*. Boulder-CO: Westview Press, 2009.

SORJ, Bernardo. Segurança, segurança humana e América Latina. *SUR: Revista Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo, v. 2, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v2n3/a04v02n3.pdf>. Acesso em: 20 mar. de 2022.

TERESI, Verônica Maria. *Tráfico internacional de mulheres: construindo um regime internacional com enfoque em direitos humanos? - estudo dos casos Brasil/Espanha*. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2021.

TRINDADE, A. A. Cançado. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. 2. ed. Brasília: Funag, 2017.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a bold, white, sans-serif font. The letters 'C', 'E', and 'U' are connected, and the 'B' is separate. The background of the cover features a photograph of a modern building with a tall, white, rectangular tower and a large, white, curved structure in the foreground. The sky is blue with scattered white clouds. The right side of the cover has a dark red background with a subtle, repeating pattern of white, stylized floral or scrollwork motifs.

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Drogas e violência: da criminalização de comportamentos sem vítimas às vítimas do processo de criminalização

Drugs and violence: from criminalization of behaviors without victims to the criminalization process victims

Airto Chaves Junior

Thiago Aguiar de Pádua

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Drogas e violência: da criminalização de comportamentos sem vítimas às vítimas do processo de criminalização*

Drugs and violence: from criminalization of behaviors without victims to the criminalization process victims

Airto Chaves Junior**

Thiago Aguiar de Pádua***

Resumo

O **objetivo geral** da pesquisa é realizar um estudo da relação entre as violências objetiva e subjetiva no âmbito do controle penal das drogas para se fazer mostrar a violência do discurso que recai sobre as suas mais variadas manifestações. Os **objetivos específicos** são: a) compreender as formas de violência objetiva que transcendem a violação de determinado quadro normativo (violência subjetiva); b) tratar da ausência de critérios eletivos para as drogas ilícitas no âmbito da proteção à saúde das pessoas; c) enfrentar a guinada dogmática e político criminal havendo como referente a chamada Guerra às Drogas; d) identificar problemas marginais decorrentes da tutela penal da saúde pública; e) verificar se o fato gerador das violências creditadas às drogas decorre da prática dos verbos contidos no tipo penal que proíbe o crime de tráfico de drogas ou do proibicionismo de determinadas substâncias. Ao final da pesquisa, **conclui-se** que a violência simbólica que busca justificar discurso de proteção à saúde incrementa um Estado de Guerra em que qualquer violência é tolerada. Quanto ao **método de pesquisa**, revela-se o indutivo, o qual é subsidiado pela pesquisa bibliográfica, legislação penal e constitucional, além de pesquisas relacionadas intrinsecamente com o tema.

Palavras-chave: violência; drogas; saúde pública; processo de criminalização; proibicionismo.

Abstract

This research general objective is to carry out a study of the intricate relationship between objective and subjective violence within the scope of criminal drug control in order to show violence of discourse that falls on its most varied manifestations. The specific objectives are: a) to understand the forms of objective violence that transcend the violation of a given normative framework (subjective violence); b) address the absence of elective criteria for illicit drugs in the context of protecting people's health; c) face the dogmatic and criminal political turn having as a reference the so-called

* Recebido em 11/04/2022

Aprovado em 01/07/2022

** Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali (Brasil). Doutor em Direito pela Universidade de Alicante (Espanha). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (Cursos de Mestrado e Doutorado) da Universidade do Vale do Itajaí – Univali (Brasil).
E-mail: envios.aritoppcj@gmail.com

*** Pós-Doutoramento (UnB, Università degli Studi di Perugia, Itália e Universidade do Vale do Itajaí – Univali, Brasil). Doutor e Mestre em Direito (UniCEUB - Brasil). Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do UDF - Centro Universitário do Distrito Federal (Mestrado e Doutorado).
E-mail: thiago.padua@udf.edu.br

War on Drugs; d) identify marginal problems arising from the criminal protection of public health; e) verify whether the generating event of violence credited to drugs came as consequence of the verbs contained in the penal law that prohibits the crime of drug trafficking or the prohibition of certain substances. At the end of this research, it is concluded that the symbolic violence that seeks to justify the criminalization processes (primary and secondary) of drugs fulfills the function of making real violence possible, as the health protection discourse increases a State of War in which any violence is tolerated. As for the research method, the inductive one is revealed, which is supported by bibliographical research, criminal and constitutional legislation, in addition to research intrinsically related to the theme.

Keywords: violence; drugs; public health; criminalization process; prohibitionism.

1 Introdução

Quando se fala em drogas, os sinais mais evidentes que se revelam no imaginário das pessoas estão diretamente relacionados com práticas delitivas violentas protagonizadas por viciados e intoxicações agudas em razão do consumo. Estabelece-se, muito frequentemente, uma conexão entre drogas e violência. O vício pode ocasionar um golpe na autonomia do indivíduo e, também, estimular práticas de comportamentos desviantes. Mas, absolutamente, não é a produção, o comércio e o consumo de drogas que geram as violências creditadas às drogas.

A pesquisa tem por objetivo analisar a intrincada relação entre as violências subjetiva e objetiva em relação ao controle penal das drogas para demonstrar que a violência é efeito do proibicionismo, ou seja, o seu sintoma.

Para tanto, inicia-se com o estudo com reflexões marginais da violência, sobretudo de duas formas de Violência Objetiva bastante negligenciadas nos debates que circundam o tema. A primeira abordagem recai sobre a violência que institui a lei, quase que sempre não percebida, sobretudo porque é produto do funcionamento regular das instituições. A segunda análise refere-se à violência simbólica que se revela na linguagem.

Na sequência, a pesquisa trata da absoluta ausência de referente material por parte do órgão do Poder Executivo Federal (ANVISA), responsável pela lista de drogas ilícitas para incluir/excluir substâncias potencialmente lesivas à saúde nessa relação. Há drogas com menor poder lesivo à saúde que integram a lista ao tempo em que outras com maior poder de danosidade tem seu consumo liberado, legalizado e, até mesmo, estimulado.

A terceira parte do trabalho trata do implemento jurídico nos campos dogmático e político criminal do controle penal das drogas, marcado por duas características definidas: a) antecipação da lesão, sob a justificativa de que se busca tutelar bens jurídicos coletivos; b) antecipação da proibição penal, por se tratar de crimes de perigo abstrato.

Na sequência, a pesquisa apresenta os problemas marginais que transitam no âmbito do controle penal das drogas. O primeiro é formulado com base no estudo da Teoria do Bem Jurídico. Conforme se mostrará, a saúde (pública) — bem jurídico declaradamente tutelado pelo crime de tráfico de drogas —, embora essencial ao desenvolvimento humano em sociedade, é um bem jurídico individual. Outro problema é que, da análise dos núcleos que integram o tipo penal do crime de tráfico de drogas, verificam-se meros comportamentos criminalizados, sem qualquer expressão de dano, lesão ou violência ao bem jurídico que a norma declara proteger. Não se pode, em razão disso, dizer que há vítimas nessa relação.

Por fim, após as premissas delineadas, procura-se responder a seguinte indagação: se as práticas dos núcleos que compreendem o tipo legal do crime de tráfico de drogas não correspondem a qualquer espécie

de violência **ôntica** ou física, por que se estabelece uma linha direta entre drogas e as mais diversas formas de violência no contexto social? A hipótese (tese) anotada é a de que a violência que institui a lei penal no controle das drogas cumpre a função de tornar possível a violência real, pois direciona todos os segmentos de controle penal para reagir com todas as suas forças a uma suposta agressão virtual à saúde em que qualquer violência é justificável.

Quanto ao **método de pesquisa**, registram-se o dialético (no estudo dos problemas marginais decorrentes da tutela penal da saúde) e o sociológico (na compreensão do direito como instrumento de violência e encarceramento de grupos sociais bem definidos), subsidiados pela legislação penal e constitucional, além de pesquisas no ambiente teórico e relacionadas intrinsecamente com o tema.

2 Violências: para além da transgressão da lei

Etimologicamente, a palavra “violência” resulta da soma das expressões derivadas do latim *vis* (que denota *força*) e *encia* (que implica *qualidade, estado* ou *ação*)¹. Assim, ela pode ser compreendida como o efeito de uma força empregada contra alguma coisa ou alguém. Na leitura de Nicola Abbagnano², violência é a “ação contrária à ordem ou à disposição da natureza, [...] contrária à ordem moral, jurídica ou política”. Nesse sentido, fala-se em “cometer” ou “sofrer violência”.

Por essa razão, quando se empreendem reflexões acerca da palavra violência, o mais imediato é pensar em formas de transgressão das leis (aquilo que viola uma determinada ordem).³ Furtos, roubos, crimes sexuais e crimes contra a vida são clássicos exemplos de violência subjetiva⁴. Nesse sentido, a violência pressupõe a violação de um determinado quadro normativo (de um acordo, um contrato social, uma regra), o que permite que se estabeleça um padrão narrativo para identificação de seu diagnóstico.⁵ O seu discurso, portanto, é sempre situado no ilegítimo.

Mas, essa espécie de violência constitui, somente, a parte mais visível de uma tríade que possui, por sua parte, duas espécies de violência objetiva⁶. Há, portanto, pelo menos, duas outras formas laterais de violência que, embora fiquem à margem do discurso, não devem ser negligenciadas.

No ensaio “Crítica da Violência – Crítica do Poder”, Walter Benjamin⁷ se utiliza da ambiguidade da palavra *Gewalt* que, em alemão, pode significar tanto “violência” quanto “poder”. A intenção do autor é mostrar

¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Eletrônico - Século XXI*. Novembro. Rio de Janeiro: Lexikon Informática e Editora Nova Fronteira, 1999. CD-ROM.

² Abbagnano, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução de Alfredo Bossi. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 1002.

³ Em uma concepção estrita, Suzanne Labin conceitua *violência* como “uma ação diretamente dirigida contra a *integridade física* das pessoas ou dos organismos visados e tendo como resultado, ou trazer sofrimentos corporais aos homens, mesmo mata-los; ou então danificar instalações ou serviços”. LABIN, Suzanne. *A violência política*. Porto/Portugal: Lello & Irmão – Editores, 1981. p. 12; nesta mesma perspectiva, ver: Chauí, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ed. Ática, 2000, p. 432-433.

⁴ Importa, de pronto, discorrer brevemente acerca da conotação que se pretende ofertar para a categoria “Violência Subjetiva” no estudo que aqui se desenvolve. Trata-se daquela que é absorvida pelo sujeito no cotidiano; de fácil apreensão numa determinada e vigente convencionalidade. Slavoj Žižek diz que a “violência subjetiva” é aquela “percebida como uma perturbação do estado de coisas ‘normal’” (Ver: Žižek, Slavoj. *Violência: seis reflexões laterais*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 17-18). A expressão tem origem no “subjetivismo”, o qual parte da perspectiva de representações individuais, em que a visão de mundo é constituída da soma de numerosos atos de interpretação a partir dos quais as pessoas conjuntamente constroem linhas de interação.

⁵ Como nós temos um referente legal, podemos identificar os agentes responsáveis por esse “mal subjetivo”, podemos apontar o dedo para essas pessoas, para esse grupo de pessoas, para esse partido político etc., e dizer: “vocês fizeram isso”. Ou seja, na violência subjetiva, nós podemos jogar o jogo de encontrar o culpado.

⁶ A violência objetiva é uma violência invisível, uma vez que é precisamente ela que sustenta a normalidade do nível zero contra a qual percebemos algo como subjetivamente violento (Žižek, Slavoj. *Violência: seis reflexões laterais*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 17-18).

⁷ BENJAMIN, Walter. Crítica da violência: crítica do poder. In: BOLLE, Willi et al. *Documentos de cultura, documentos de barbárie*: escri-

a origem do direito com base no espírito da violência. Inspirado em Benjamin, Slavoj Žižek⁸ traz um nexo semelhante na expressão inglesa *to enforce the law* (“aplicar” ou “impor” a lei), o que sugere ser impossível pensar-se a lei sem referir-se a uma certa espécie de violência, quer na sua origem, quando a lei é criada pela primeira vez, quer repetidamente, mais tarde, quando é ela “aplicada”.

Diante disso, a **primeira** forma de violência objetiva a ser pensada é, justamente, a violência que institui a lei. Essa violência é quase que sempre não percebida, sobretudo porque é produto do funcionamento regular das instituições do Estado. Aliás, o próprio conceito de “Estado”, trazido por Max Weber, se entrelaça de maneira especialmente íntima ao uso legítimo da violência: “[...] o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. [...] O Estado é considerado como única fonte do ‘direito’ de usar a violência”⁹, o que pode ser definido por seu monopólio da violência. Conforme o pensamento político desenvolvido por Weber, o monopólio da violência constitui o elemento que caracteriza o Estado. Talvez por isso as causas que legitimam a violência por parte dos conflitos interindividuais (legítima defesa, por exemplo) figurem tão excepcionalmente no plano jurídico.¹⁰

Em termos gerais, a violência legítima é aquela intrínseca às estruturas de poder do Estado e, justamente por isso, ela comporta uma configuração velada, assentada nos processos eleitorais, quando se garante o adestramento de algumas camadas sociais na estrutura hierárquica piramidal que há muito se enraizou. A tradição weberiana implica, portanto, a maneira em que as estruturas de autoridade atuam nos processos de socialização e de controle social. Toda lei, uma vez instituída, rompe um determinado regramento anterior¹¹, ou mesmo, um campo de possibilidades de comportamentos ainda não regradas, situados naquilo que se denomina estado de natureza *hobbesiano*¹².

Num sistema normativo convencional, o direito positivo é construído levando-se em conta condicionantes históricos. Nesse caso, as leis tendem a refletir, principalmente, os interesses dos que têm poder suficiente para impor as regras que consideram melhores para si próprios, especialmente relacionadas à manutenção desse poder.¹³ Ainda assim, quase todas as pessoas se confortam com tais regras, o que, inclusive, é explicado

tos escolhidos. São Paulo: Cultrix: Universidade de São Paulo, 1986. p. 160-178.

⁸ ŽIŽEK, Slavoj. *Violência: seis reflexões laterais*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 154 (nota 17).

⁹ WEBER, Max. A Política como Vocação. In: *Ensaios de Sociologia*. 5. ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 55-56. Idêntica passagem   replicada pelo autor em outras obras, a exemplo de: WEBER, Max. *Os economistas: textos selecionados*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 167.

¹⁰ Sobre a violência dos aparelhos repressivos no Estado Brasileiro, ver: VERONESE, Josiane Rose Petry. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, ano 5, n. 9, p. 11-20, nov. 1999.

¹¹ Ver, por exemplo, as medidas legais adotadas tão logo Hitler tenha assumido o poder na Alemanha a partir de 1933, as quais pavimentaram o caminho para o genocídio de vários grupos étnicos, políticos e sociais na Europa. Discussões acerca da uniformização do método de execução na Alemanha (se deveria ser enforcamento, fuzilamento, guilhotina ou decapitação com machado) foram conduzidas por uma comissão formada para dar ao país um novo Código Criminal. Hitler cogitava a ideia de alterar esse Código, cujas fraquezas ele nunca se cansava de apontar. Durante o ano de 1933, a comissão foi formada. Alguns membros sugeriram que o Código deveria rejeitar princípios legais individualistas e liberais e dar prioridade  proteção da comunidade. Sem especificar o que deveria dizer, Hanns Kerrl afirmou que o novo Código funcionaria como uma defesa “contra o enfraquecimento da raça alemã”. Os genocídios foram todos, pois, dentro da lei. Ver: GELLATELY, Robert. *Apoiando Hitler: consentimento e coerção na Alemanha nazista*. Tradução de Vitor Paolozzi. Rio de Janeiro: Editora Record, 2011, p. 73 e ss.; para uma descrição minuciosa do discurso  tico nazista que forneceu a inspiração fundamental para as ações legitimadas pelo nazismo, ver: Koonz, Claudia. *La conciencia naz: la formación del fundamentalismo étnico del Tercer Reich*. Traducción de Juanjo Estrella. Barcelona: Paidós Ibérica, 2005.

¹² O modelo jusnaturalista de Thomas Hobbes é construído com base na grande dicotomia “Estado (ou Sociedade) de Natureza/ Estado (ou Sociedade) civil”. Sobre o tema, ver: BOBBIO, Norberto. O modelo jusnaturalista. In: BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1991, p. 1-2).

¹³ Robert Cover registra que o sistema normativo tem por objetivo manter a cultura particularista daquele que tem o poder de legislar. Assim, ao invés da utilização da força, os ambientes legais alcançam os mesmos objetivos de forma velada e, em regra, com ampla aceitação popular. Cover, Robert: *Nomos and Narrative*. *Harvard Law Review*, v. 97, n. 4, p. 4-68, 1983, p. 12. Disponível em: <http://harvardlawreview.org/>. Acesso em: 12 ago. 2015.

pelos raros períodos de inquietação revolucionária na história, em comparação aos períodos de aceitação “pacífica” do *status quo*.^{14 15}

No campo penal, esse controle sempre é operado com base em uma determinada manifestação de poder, e pode aparecer de diversas maneiras, das quais delas se destacam pelo menos três.

A primeira é a criminalização de comportamentos pela via do Direito Penal (criminalização primária), que pode ser mais bem compreendida em relação à análise dos estudos sobre punitivismo na pós-modernidade, nas sociedades estadunidense e britânica, realizados por David Garland na obra “Cultura do Controle”¹⁶, em que o autor mostra a história das políticas e dos debates sobre controle do crime na segunda metade do século XX.

A segunda é a jurisprudência do Crime (criminalização secundária). Apesar de o Poder Judiciário ter como função o controle da legalidade e a máxima realização dos Direitos Fundamentais constitucionalmente previstos, é justamente este campo do Poder que sinaliza e leva à imposição da Violência sobre as pessoas.¹⁷ A cada articulação judicial na interpretação de um texto legal, como resultado, alguém tem violentado um bem jurídico (sua liberdade, propriedade etc.).¹⁸

A terceira forma recai sobre a violência legítima no cárcere (criminalização terciária), a partir do que se verifica que, apesar dos seus efeitos muito raramente coincidirem com aquilo que fora projetado no discurso (fins declarados)¹⁹, a legitimidade do cárcere no plano social é bastante manifesta, bem como toda a gama de violências que decorre de sua prática.

Conforme se verifica, num plano objetivo, se a primeira função da violência passa a ser a instituição do direito, sua segunda função pode ser chamada de manutenção do direito.²⁰

A **segunda** forma de violência objetiva é a violência simbólica que se revela na linguagem. Por exemplo, os cuidados que o Estado deve dispensar ao encarcerado no que diz respeito ao direito à saúde. Ao se estabelecer uma cadeia de *significantes* que têm na linguagem a solução da equação para se verificar se algum fato deriva ou não de determinada forma de violência, é possível compreender o complexo sentido desse ritual.

¹⁴ TUMEN, Melvin M. *Estratificação Social: as formas e funções da desigualdade*. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1970, p. 29-30.

¹⁵ Também pode ser objeto de análise o âmbito do controle legal exercido por meio das religiões. Michel Onfray sugere a leitura do Código Teodosiano. Conforme o autor, trata-se de um suprassumo que demonstra que o Direito exprime sempre a dominação da casta no poder sobre a maioria. Os juristas legitimaram perseguições e assassinios fundamentados no Code Noir e nas Leis de Vichy, ambos extremamente cristãos, sempre lhe conferindo força de lei por designação do Direito. ONFRAY, Michel. *Tratado de Ateologia: física e metafísica*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 125.

¹⁶ Importa compreender que essas duas sociedades são referências penais para a maior parte da América Latina quando se trata de questões relativas à criminalização, o que ajuda a perceber o desenrolamento de todo um conjunto em relação a questões criminais; sobretudo o medo difuso daquilo que se entende como crime e as incessantes representações culturais e de mídia de uma “consciência de crime”, fatores que culminaram por orientar toda a organização social cotidiana da época até os tempos atuais (Ver: GARLAND, David. *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Traducción de Máximo Sozzo. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005). Além disso, a criminalização como objeto de controle e política governamental é objeto de estudo do Professor da Universidade da Califórnia Jonathan Simon que, no ano de 2007, publicou a obra *Governing through Crime* (Governar por meio do Delito). Conforme: SIMON, Jonathan. *Gobernar a través del delito*. Traducción de Victoria de los Angeles Boschiroli. Barcelona: Editorial Gedisa, 2011.

¹⁷ Cover, Robert M. *Violence and the Word*. *Faculty Scholarship Series*, n. 2708, 1986. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2708. Acesso em: 12 mar. 2015.

¹⁸ Além disso, são bastante comuns as violações legais por aqueles que são encarregados constitucionalmente de garantir as regras do jogo processual numa clara manifestação de Violência Objetiva que acaba por gerar consequências diretas e indiretas em todo o Sistema Prisional e naquilo que se compreende pelo seu produto (Ver: SILVA, Denival Francisco da. *De guardião a vilão: a contribuição do poder judiciário no desmonte da democracia no Brasil*. Florianópolis: EMais, 2018).

¹⁹ No âmbito brasileiro vigora a Lei de Execução Penal que, diante de seu artigo 1º, supõe-se haver adotado como teoria justificadora da pena a prevenção especial positiva: “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

²⁰ BENJAMIN, Walter. *Crítica da violência: crítica do poder*. In: BOLLE, Willi *et al.* *Documentos de cultura, documentos de barbárie*: escritos escolhidos. São Paulo: Cultrix: Universidade de São Paulo, 1986. p. 165.

É natural, por exemplo, que não se tolere a promoção de um contínuo sistema de violação de Direitos Fundamentais de toda ordem a qualquer pessoa, a menos que a pessoa atingida por essa violação esteja recolhida ao cárcere. A resposta, então, está compreendida na (in) conveniente representação de Violência Simbólica: a condição de preso (provisório ou condenado) suspende a sua condição de pessoa.²¹ Ou seja, a depender do critério de referência (preso/não preso) o mesmo comportamento pode ou não se revelar como determinada manifestação de Violência.²² O mesmo acontece com incursões da polícia em bairros periféricos de grandes e pequenas cidades do Brasil a título de operações de combate ao tráfico de drogas. Tão logo se noticiam execuções de moradores por parte de agentes do Estado, recaem investigações dos meios de mídia sobre esses alvos com o objetivo precípuo de separar os executados em dois universos possíveis: com antecedentes/sem antecedentes;²³ espaço marcado pelo referente onde qualquer violência pode ser exercida, até mesmo aquela que produz a morte^{24,25}

Apesar dessa divisão incitar, em certa medida, a violência que pode ser projetada para grupos bem definidos, isso é realizado de forma bastante velada. O que ocorre é o incremento para despir de humanidade determinados sujeitos que, previamente etiquetados, transformam-se em “vidas matáveis” (na forma da necropolítica diagnosticada pelo filósofo camaronês Achille Mbembe²⁶) numa absoluta convergência ao sistema de “cidadania sacrificial” (percebido e criticado por Wendy Brown²⁷), espaço em que alguns sujeitos são sacrificáveis pelo bem da sociedade.²⁸ Por isso, essa violência simbólica que se manifesta na linguagem não pode ser atribuída a indivíduos determinados ou pessoas concretas porque é puramente objetiva, anônima.

Não é, provavelmente, a interpretação que se dá aquilo que a pessoa “com antecedentes” ou um sujeito taxado como “traficante”, mas a interpretação que determina o próprio ser e a existência desses sujeitos in-

²¹ CHAVES JUNIOR, Airto. *Além das Grades: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 27.

²² Exemplo concreto disso pode ser extraído do episódio ocorrido no início do ano de 2017, quando foram assassinados 56 presos no interior do Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas (Brasil). Diante da situação, o Governador daquele Estado minimizou o massacre dizendo que, dentre as vítimas “não tinha nenhum santo”. Na verdade, o que se faz aqui é “dissimular o impacto do trauma por meio de uma aparência simbólica”. Ou seja, entende-se que os supostos crimes praticados pelos mortos no interior da penitenciária, ainda que sob a tutela do Estado, amenizam a brutal violação dos Direitos Humanos pelo mesmo Estado que os prega garantir. Ver: CHAVES JUNIOR, Airto. *A construção de Sentidos em torno das Violências nas Prisões: a Violência Sistêmica do Universo Intramuros e o seu (violento) reflexo no mundo externo*. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Ciências Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2017, p. 190 (nota 485).

²³ A título exemplificativo, ressalta-se a operação policial na Favela do Jacarezinho, na cidade do Rio de Janeiro/RS, ocorrida no dia 06 de maio de 2021. Do portal G1, extrai-se: “relatório da polícia detalha fichas de 25 dos 27 mortos no Jacarezinho: Doze têm passagens por tráfico, e outros 12, por outros crimes; um deles tem anotação por desacato [...]”. Ver: Duarte Hélder; Soares, Paulo Renato. Relatório da polícia detalha fichas de 25 dos 27 mortos no Jacarezinho. *G1*, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/10/relatorio-detalha-fichas-de-25-dos-27-mortos-pela-policia-no-jacarezinho.ghtml>. Acesso em: 18 de maio de 2021.

²⁴ Não nos referimos às situações legalmente legítimas, tais como aquelas justificadas por situações amparadas pelo instituto da Legítima Defesa (Código Penal, art. 25). Aliás, é possível verificar o fosso criado entre a morte de alguém amparada nesses juízos críticos de referência (dos antecedentes) e aquele relacionado nos critérios previstos no citado dispositivo de lei. A equação que se verifica no primeiro caso cria, automaticamente, um universo de indivíduos matáveis, independentemente do que faziam quando foram mortos. E toda essa leniência institucionalizada é produto de um resultado puramente objetivo entre a lei a sua transgressão criminosa.

²⁵ No Brasil, talvez quem melhor tenha traçado esse diagnóstico tenha sido Orlando Zaccane na obra “Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro”. A hipótese central da pesquisa é de que existe uma política pública, na forma de razões de Estado, a ensejar os altos índices de letalidade do sistema penal brasileiro, com destaque para aqueles praticados rotineiramente nas favelas cariocas. Ver: ZACCONE, Orlando. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

²⁶ Mbembe, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

²⁷ BROWN, Wendy. *Undoing the Demos: Neoliberalism’s Stealth Revolution*. New York: Zone Books, 2015.

²⁸ Do ponto de vista da psicanálise, o fenômeno da Violência de Estado pode ser verificado a partir da obra “OCARIZ, Maria Cristina (org.). *Psicanálise e Violência Social*. São Paulo: Editora Escuta, 2018.

terpretados. Nesse sentido, a mais alta forma de violência: a imposição desse critério por referência às quais certas situações passam a ser percebidas como “não violentas”²⁹.

3 Drogas: a violência do discurso

E essas formas de violência objetiva são ínsitas a discursos e interesses institucionalizados do poder (Direito), alinhados às mais diversificadas proibições (imposição de limites). Constituem exemplo dessa assertiva a criminalização de comportamentos do consumo de substâncias, como as mais comuns (cocaína, maconha, heroína, etc).

Houve um tempo em que alguns livros eram proibidos em razão da aptidão desentorpecente e de sua capacidade para determinar independência intelectual, ou seja, em seu conteúdo crítico e desmistificador.³⁰ Essas leituras figuravam numa lista editada pela autoridade religiosa.³¹ De forma semelhante à interdição de certos livros, isso ocorre, atualmente, com algumas espécies de drogas.

No Brasil, “drogas” são as substâncias psicoativas cujo regime de controle é determinado por lista editada mediante ato administrativo da autoridade sanitária³², a qual tem a função de complementar concretamente a norma penal³³ (que criminaliza, de modo genérico, o comércio e o uso de substâncias. Em nossa cultura, há inúmeras drogas, tais como o café e o tabaco, que são refinadas para níveis de habilidade, oferecendo ao usuário uma ampla margem de escolha dentre as diversas qualidades que essas substâncias declaradamente tendem a realizar.

Historicamente, porém, substâncias bastante enraizadas na cultura do consumo nacional e mundial já receberam rótulos proibitivos. O café, por exemplo, somente recebeu boa aceitação no cenário europeu quando a bebida foi batizada pelo Papa Clemente VIII, no Séc. XVI, como uma “bebida verdadeiramente cristã”³⁴. Se, antes da bênção papal, fosse indagado a um cristão medieval acerca do café, seguramente ele o taxaria de “bebida de satanás”.

Essa alteração da maneira de sentir as coisas e de se relacionar com elas é sustentada pela linguagem. Drogas não aceitas culturalmente são assimiladas e integradas ao consumo social dentro de certa regularidade e licitude. O caminho já conhecido começa com a proibição, evolui para uma permissão limitada e, finalmente, chega à tributação desses entorpecentes. O círculo de novas drogas se amplia. Atualmente, talvez a presença diária do café faça as pessoas desconsiderar, conforme se anotou, que ele, também, já pertenceu ao

²⁹ Inspirado em: Žižek, Slavoj. *Violência: seis reflexões laterais*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 62.

³⁰ BATISTA, Nilo. Apresentação. In: OLMO, Rosa del. *A face oculta da Droga*. Tradução de Teresa Ottoni. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1990, p. 9.

³¹ Neste ponto, ver *Index Librorum Prohibitorum*, da Igreja Católica, que vigorou por mais de 400 anos e banuiu títulos e autores considerados “nocivos” à doutrina cristã. Sobre o tema, pesquisar em: MARTINS, Maria Teresa Payan. O Índice Inquisitorial de 1624 à luz de novos documentos, *Cultura*, v. 28, nov. 2011. DOI: 10.4000/cultura.170. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cultura/170>. Acesso em: 01 ago. 2020. Aliás, historicamente, é fácil verificar que proibições de certas leituras são práticas bastante comuns em governos autoritários. *Bücherverbrennung*, por exemplo, é a expressão alemã que significa “queima de livros”. Entre os meses de maio e junho de 1933, várias cidades alemãs organizaram e colocaram em prática esse macabro ritual em praças públicas sob a supervisão das autoridades. No período, centenas de milhares de livros considerados críticos aos padrões impostos pelo regime nazista foram reduzidos a cinzas, especialmente aqueles pertencentes às bibliotecas públicas, de autores reconhecidamente tidos como “não alemães”. No Brasil de 2021, deparamo-nos com exclusão de quase metade das obras que compõe o acervo da Fundação Palmares. Numa cruzada ideológica, o argumento trazido por Sérgio Camargo, seu presidente, é de que os títulos não correspondem à ideologia da Fundação, são marxistas, pautadas na revolução sexual, sexualização de crianças, bandidolatria etc.

³² Lei 11.343/2006, Art. 1º, Parágrafo único. “Para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União”. Trata-se da Portaria 344/98, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

³³ A norma penal a que se refere a presente pesquisa é aquela de número 11.343/2006 que, atualmente, disciplina os crimes de comércio de drogas ilícitas nos artigos 33 a 40.

³⁴ THORN, Jon. *Guia do café*. Lisboa: Livros e livros, 1998.

rol de substâncias proibidas.³⁵ Atualmente, assim como o café, o tabaco e outras drogas são refinadas para níveis de habilidade, oferecendo ao usuário uma ampla margem de escolha dentre as diversas qualidades que essas substâncias declaradamente tendem a realizar.

Como se pode observar, o poder se exerce com o discurso³⁶, expediente que os ditadores sempre instrumentalizaram muito bem, pois, de outra forma, esse tipo de censura não teria qualquer razão de ser.³⁷ Se cada pessoa fizesse um exercício de memória para a elaboração de uma lista de indivíduos conhecidos e que resultaram vítimas fatais da prática decorrente do consumo de drogas consideradas penalmente ilícitas,³⁸ restaria bastante evidente o abismo entre aquilo que marca o discurso da demonização das drogas e aquilo que se opera na vida real.³⁹ De igual modo, se essa lista fosse elaborada tendo como alvo pessoas que, em condições de entorpecimento em razão do consumo de drogas proibidas praticaram crimes de grande comoção social, restaria do mesmo modo evidente como apenas o discurso constitui o próprio núcleo da coisa (droga).⁴⁰

Desse modo, caso se considerem específicas substâncias que figuram classicamente no campo da ilicitude, resta flagrante, para fins de criminalização, a pouca importância do teor de lesividade à saúde que a droga é capaz de gerar, o que revela pouca (ou nenhuma) racionalidade na eleição dessas substâncias para compor a lista de substâncias proibidas.

Pesquisa desenvolvida e divulgada pelo DEA (órgão do FBI que combate o tráfico de drogas ilícitas)⁴¹ estima que, para que uma pessoa sofra overdose fatal, em razão do consumo de maconha, terá de experimentar algo pouco provável:

Atualmente, estima-se que o LD-50 da maconha esteja em torno de 1:20.000 ou 1:40.000. Em termos leigos, isso significa que, para induzir a morte, um fumante de maconha teria que consumir 20.000 a 40.000 vezes mais maconha do que o contido em um cigarro de maconha. Os cigarros de maconha fornecidos pela NIDA pesam aproximadamente 0,9 gramas. Teoricamente, um fumante teria que consumir quase 1.500 libras de maconha em cerca de quinze minutos para induzir uma resposta letal.⁴²

Ou seja, se uma libra equivale a 453,592 gramas, esse fumante teria de consumir cerca de 680 quilos da substância no período estimado.⁴³

³⁵ HASSEMER, Winfried. *Direito penal: fundamentos, estrutura, política*. Tradução de Adriana Beckman Meirelles e outros. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 326.

³⁶ As massas também têm e reproduzem saber. Mas há um sistema de poder que barra, proíbe, invalida esse discurso e esse saber. Poder que não se encontra somente nas instâncias superiores da censura, mas que penetra muito profundamente, muito sutilmente em toda a trama da sociedade. Conforme: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Tradução Roberto Machado. 24. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007, p. 42.

³⁷ ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *A questão criminal*. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2013, p. 261.

³⁸ O preconceito associado ao uso recreativo de drogas e os diversos mitos relacionados ao conceito de dependência química são bem demonstrados pelo neurocientista Carl Hart no clássico “Um preço muito alto”. HART, Carl. *Um preço muito alto: a jornada de um neurocientista que desafia nossa visão sobre as drogas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2014.

³⁹ Por óbvio, não se considera aqui a violência decorrente do proibicionismo e do processo de criminalização, o que será objeto de análise na última parte da pesquisa.

⁴⁰ É claro que pessoas entorpecidas podem e praticam delitos. No entanto, a partir de um esforço de memória, é fácil perceber que a grande maioria dos crimes são praticados por pessoas em condições de sobriedade e estado de consciência.

⁴¹ UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *Drug Enforcement Administration*. Disponível em: <https://ccguide.org/young88.php>. Acesso em: 01 ago. 2020.

⁴² Estudo citado também por: SANTOS JUNIOR, Rosivaldo Toscano. Qual a sua droga? Maconha, hipocrisia ou isonomia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. v. 141, ano 26, São Paulo: Ed. RT, mar. 2018, p. 217.

⁴³ A mesma pesquisa dispõe, ainda, acerca da maconha, os seguintes resultados: 4. [...] não há registro na extensa literatura médica que descreva uma fatalidade induzida por *cannabis*, proveniente e documentada. 5. Esta é uma declaração notável. Primeiro, o registro sobre a maconha abrange 5.000 anos de experiência humana. Segundo, a maconha agora é usada diariamente por um grande número de pessoas em todo o mundo. As estimativas sugerem que de vinte a cinquenta milhões de americanos rotineiramente, ainda que ilegalmente, fumam maconha sem o benefício da supervisão médica direta. No entanto, apesar dessa longa história de uso e do extraordinário número elevado de fumantes sociais, simplesmente não há relatórios médicos credíveis que sugiram que o consumo de maconha tenha causado uma única morte. 6. Em contrapartida, a aspirina, um medicamento comum usado sem receita, causa centenas de mortes a cada ano. UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *Drug Enforcement Administration*. Disponível em: <https://ccguide.org/young88.php>. Acesso em: 01 ago. 2020.

Por outro lado, nos Estados Unidos, um relatório do Centro de Controle e Prevenção de Doenças (CDC), divulgado no ano de 2015, revelou que, de 2010 a 2012, morreram 2.221 pessoas por ano (em média) por intoxicação aguda pelo consumo de álcool. Ao fazermos uma conta rápida, chegamos a seis óbitos por dia por excesso dessa substância. Outro relatório divulgado em 2018 pela Organização Mundial da Saúde (OMS)⁴⁴ noticia que o consumo nocivo do álcool causa a morte de mais de 3 milhões de pessoas a cada ano no planeta.⁴⁵ Em meados de 2014, a OMS já havia divulgado números semelhantes.⁴⁶ Na época, o relatório afirmava que 3,3 milhões de pessoas morreram em 2012 por causa do abuso de álcool. Isso representava 5,9% de todas as mortes naquele ano e coloca a bebida acima de HIV (2,8%), tuberculose (1,7%) e da violência decorrente de práticas delitivas (0,9%).⁴⁷

Quanto ao café, pesquisas⁴⁸ demonstram que concentrações no plasma sanguíneo acima de 15 miligramas por litro de sangue podem causar reações tóxicas. Além disso, overdoses de cafeína são uma causa relativamente comum de emergências de envenenamento, com 4.183 casos relatados em 2007 pela Associação Americana de Centros de Controle de Venenos. Quando há morte em decorrência do consumo, as causas relatadas são batimentos cardíacos anormais, convulsões e afogamento no próprio vômito.

Importa refletir, agora, a infinidade de artifícios que as diversas sociedades desenvolveram para tornar essas perigosas drogas não apenas docemente controladas, como também, rigorosamente assimiladas na literatura, na música, no folclore e publicidade, nos hábitos e nas festas, nos impostos e subvenções, na culinária e em diversas outras situações do cotidiano.⁴⁹

Essa simples reflexão comparativa produz uma pergunta que é quase automática: quais os critérios para que algumas substâncias sejam proscritas enquanto outras tenham o consumo tolerado e, até mesmo, estimulado? Partindo-se da premissa de que o proibicionismo funciona na missão de proteção à saúde (premissa que se mostrará falsa na sequência da pesquisa), parece bastante claro que preconceitos étnicos não são suficientes para se proibir uma droga, mas evidências científicas de sua nocividade. Então, se as proibições (de produção, comércio e consumo) têm por objetivo a tutela da saúde dos eventuais consumidores (discurso declarado), essa estratégia eletiva não faz qualquer sentido. Não há uma definição científica daquilo que é

⁴⁴ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Uso nocivo de álcool mata mais de 3 milhões de pessoas a cada ano; homens são a maioria*. 2018. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5763:uso-nocivo-de-alcool-mata-mais-de-3-milhoes-de-pessoas-a-cada-ano-homens-sao-a-maioria&Itemid=839. Acesso em: 28 jul. 2020.

⁴⁵ Conforme o médico Paulo Olzon, clínico da Escola Paulista de Medicina (Unifesp), “a rápida ingestão de grandes doses de bebida alcoólica aumenta a concentração etílica no sangue sem dar tempo que o organismo metabolize o álcool, que deveria ser transformado em gás carbônico (saindo do corpo pela respiração) e em água (saindo pela urina). Ao não metabolizar o álcool, o cérebro pode sofrer uma intoxicação afetando diretamente funções vitais, podendo levar a óbito”. De forma semelhante, Eduardo Costa Barros, professor de Psiquiatria da Escola Médica de Pós-Graduação da PUC-Rio, concluiu que “o consumo excessivo de álcool também pode levar a óbito por outros fatores, como por exemplo a broncoaspiração, ocasionada por respiração de vômito, mais comum quando a pessoa está em coma alcoólico”. Segundo ele, “quando o indivíduo está em coma, ele não consegue reagir através da tosse, por exemplo, e o líquido que estava na região gástrica vai para o pulmão”. LIRA, Mariana. *Consumo excessivo de álcool pode levar à morte por intoxicação*. 2018. Disponível em: <https://www.med.puc-rio.br/noticias/2018/7/20/consumo-excessivo-de-alcool-pode-levar-a-morte-por-intoxicacao>. Acesso em: 01 ago. 2020.

⁴⁶ CAPELO, Rodrigo. ‘Overdose’ por álcool mata seis por dia nos EUA. *GQ-Globo*, 2015. Disponível em: <https://gq.globo.com/Corpo/Saude/noticia/2015/01/overdose-por-alcool-mata-seis-por-dia-nos-eua.html>. Acesso em: 01 ago. 2020.

⁴⁷ Dado interessante pode ser extraído da percepção dos brasileiros a respeito do consumo de drogas e o óbito dele decorrente. O 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira, coordenado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e com a parceria de várias outras instituições, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Nacional de Câncer (Inca) e a Universidade de Princeton, nos EUA, diagnosticaram que 44,5% dos brasileiros acham que a primeira droga associada ao maior número de mortes no país é o crack, enquanto apenas 26,7% colocariam o álcool no topo do ranking. No entanto, os principais estudos sobre o tema, como a pesquisa de cargas de doenças da Organização Mundial de Saúde demonstram que o álcool é a substância mais associada, direta ou indiretamente, a danos à saúde que levam à morte. BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro (coord.). III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017.

⁴⁸ Ray, C. Claiborne. Can caffeine kill?: caffeine concerns. *The New York Times*, 24 jan. 2011. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2011/01/25/science/25qna.html>. Acesso em: 08 maio 2021.

⁴⁹ HASSEMER, Winfried. *Direito Penal: fundamentos, estrutura, política*. Tradução de Adriana Beckman Meirelles e outros. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 327.

considerado “droga”. Além disso, o poder lesivo da droga à saúde não parece ser critério a ser considerado para a proscrição/legalização/liberação dessa substância. Não se trata, portanto, daquilo que a droga é, mas de uma interpretação política que determina o sentido em que essa substância, social e juridicamente, deve ser avaliada. As ilícitas são um mal a ser combatido.

Assim como podemos deixar de investigar a corrupção nos segmentos de controle do Estado (polícias, por exemplo) porque julgamos improvável que ela exista — ou porque é inconveniente chamar atenção para ela, caso exista,⁵⁰ podemos fingir que as drogas que compõe a Portaria 344/98, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, para que a saúde Pública possa ser melhor tutelada. Mas essa lista, devemos saber, implementa um certo campo simbólico.

Para Hegel, há algo de violento no próprio ato de simbolização da coisa. E é uma violência que opera em múltiplos níveis. A linguagem simplifica a coisa designada reduzindo-a a um simples traço. Difere da coisa, destruindo sua unidade orgânica e a insere num campo de significação que lhe é, em última instância, exterior. Slavoj Žižek⁵¹ exemplifica: “quando chamamos o ouro de ‘ouro’, extraímos violentamente um metal de sua textura natural, investindo nele nossos sonhos de riqueza, poder, pureza espiritual etc. ao mesmo tempo que nada disso tem relação com a realidade imediata do ouro”. De maneira análoga, a ideologia da diferenciação que divide em dois universos autônomos drogas lícitas e ilícitas faz com que as últimas simbolizem a degradação do humano à situação de penúria extrema (tem-se aqui um fértil terreno para as dramatizações com recorrentes motivações políticas) ao tempo em que aquelas legalizadas (cerveja, caféina, vinho e whisky, por exemplo) sejam relacionadas à virtude e ao sucesso. Devemos resistir a essa tentativa cínica de reduzir determinadas substâncias a uma simples ilusão que esconde uma realidade efetiva bastante diversa.

Assim, não há nenhuma razão plausível para refutar a ideologia da diferenciação: afinal, como bem lembra Winfried Hassemer⁵², o álcool e a nicotina, sob o aspecto humano, social e estatal, não se diferenciam, substancialmente, da maconha e mesmo, da heroína. O fato de as duas primeiras serem culturalmente aceitas em nosso meio não teve/tem o efeito de tornar aceitáveis os danos por elas causados, pelo contrário. Os violentos efeitos do consumo da heroína no organismo dos consumidores não são cientificamente atribuíveis apenas a essa droga, mas também às condições de sua aplicação, as quais, sem sua maioria, constituem efeito da sua criminalização. Do álcool já não se pode dizer o mesmo.

Por isso, pode-se afirmar que há uma contradição entre a maneira como o discurso que constitui o próprio núcleo do objeto “droga” e a ideia desse núcleo, já que a suposta lesão à saúde pública, declaradamente, é o fator determinante para a (i)licitude desse objeto. Do abismo insondável entre um e outro, podemos concluir que uma coisa é a droga; outra coisa é o discurso, a representação simbólica que recai sobre ela.

4 Códigos de violência da guerra às drogas

Desde o período pós-guerra, convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) dos anos de 1961⁵³, 1971⁵⁴ e 1988⁵⁵ passam a orientar as políticas a respeito do tema, sobretudo as políticas penais. Atualmente, essa intervenção globalizada que impõe os horizontes da criminalização e da punição de produtores, dis-

⁵⁰ Exemplo inspirado em: BECKER, Howard S. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 198.

⁵¹ Žižek, Slavoj. *Violência: seis reflexões laterais*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 59-60.

⁵² HASSEMER, Winfried. *Direito penal: fundamentos, estrutura, política*. Tradução de Adriana Beckman Meirelles e outros. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 324.

⁵³ Intitulada “Convenção Única sobre Entorpecentes”.

⁵⁴ Chamada de “Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas”.

⁵⁵ “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”. Essa convenção buscou fornecer medidas abrangentes contra o tráfico de drogas, inclusive instrumentos de combate à lavagem de capitais provenientes da atividade primária do tráfico de drogas.

tribuidores e consumidores dessas substâncias proscritas segue orientações do *International Narcotics Control Board*⁵⁶, fruto da Convenção da ONU de 1971.

Já ao final da década de 1980, uma investigação apresentada por uma das organizações vinculadas ao sistema das Nações Unidas apontou uma tendência globalizada da legislação penal sobre drogas em se “afastar dos princípios gerais de direito”.⁵⁷ Na época, os seus principais defensores (de Nixon a Bush) declararam, abertamente, que uma “guerra efetiva contra as drogas” não seria possível com o quadro tradicional de direitos previstos no âmbito constitucional, pois, considerava-se que, se há uma guerra, há um inimigo a ser perseguido.

E, quando se trata de estabelecer tendências globais, os Estados Unidos têm prioridade indiscutível e, geralmente, assumem a iniciativa.⁵⁸ Assim, no plano da persecução penal, a proposta foi a implementação de instrumentos processuais excepcionais, tais como a inversão do ônus da prova (presunção de culpa ao invés de inocência), validade probatória de informações angariadas a partir de mecanismos de indução ao crime, suspensão de direito à inviolabilidade do domicílio para busca e apreensão, fim do sigilo bancário de contas suspeitas etc.⁵⁹

No campo da dogmática penal, essa “guerra” institui verdadeiro microssistema de criminalização onde a certeza da lei não mais constitui um objetivo racional. Duas características fundamentais (e que mais tarde vai se estender para toda uma rede de incriminações, a exemplo da Lavagem de Capitais e da Criminalidade Organizada) se destacam nesse sentido: a) antecipação da lesão, sob a justificativa de que se busca tutelar bens jurídicos coletivos; b) antecipação da proibição penal, por se tratar de crimes de perigo abstrato. A partir disso, alguns problemas são latentes.

O primeiro é a dificuldade para se delimitar claramente quando é a saúde pública é (ou poderia ser) lesionada ou colocada em perigo pelo comportamento formalmente típico. Outro problema é conseguir, razoavelmente, estabelecer a relação de causalidade entre a ação e os seus possíveis efeitos.⁶⁰ Como a estrutura dos tipos penais que criminalizam as condutas relacionadas às drogas renunciam a descrição de um resultado (efeitos da ação), dispensa-se qualquer verificação do nexos causal entre o comportamento descrito no tipo e o dano eventualmente por ele provocado. Prescindindo da demonstração da lesão e da causalidade, basta a prova da realização da ação incriminada no tipo, cuja perigo de lesão não precisa ser demonstrada pela acusação, o que facilita em muito o seu trabalho.

Possivelmente, essa cruzada farmacológica configura o mais ostensivo programa enfrentado pelos Estados a respeito da instrumentalização de supressão de direitos⁶¹ e da alteração de clássicos institutos de Direito Penal (propriamente, da dogmática jurídica), quando se passa a enxergar o Direito Penal como um mero sistema de incriminação para o exercício de poder do Estado, e não mais como um sistema de garantias para

⁵⁶ Acessar portar da *United Nations Office on Drugs and Crime*, In: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/index.html>

⁵⁷ Drug and Punishment. An up-to-date Interegional Survey on Drug-Related Offenders. United Nations Social Defense Research Institute, Roma, 1988. Conforme: ESCOHOTADO, Antonio. *Historia General de las drogas*: incluyendo el apéndice Fenomenología de las drogas. 5. Ed. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2002, p. 17.

⁵⁸ Trecho inspirado em Zygmunt Bauman, quando trata o autor da “onda global de ataque aos imigrantes”. Ver: BAUMAN, Zygmunt. *Amor líquido*: sobre a fragilidade dos laços humanos. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2004, p. 146.

⁵⁹ O Brasil seguiu à risca essa tendência internacional e, hoje, a legislação que trata dessas temáticas incorpora, em grande medida, essas estratégias. Vide, por exemplo, a Lei do Crime Organizado (Lei 12.850/13).

⁶⁰ BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. O rendimento da teoria do bem jurídico no direito penal atual. *Revista Liberdades (IBCCRIM)*, n. 1, maio/ago. 2009. p. 21.

⁶¹ Não por outra razão, observa Félix Herzog, “em muitas leis do Direito Penal Moderno se emprega a palavra ‘luta’ (contra a criminalidade econômica, contra a criminalidade ambiental, contra a corrupção, contra a criminalidade organizada, contra as drogas) como se o Direito Penal pudesse vencer o mal e afastar o caos mediante a violência (HERZOG, Félix. Algunos riesgos del derecho penal del riesgo. *Revista Penal*, Barcelona, n. 4, 1999. p. 54. Passagem citada por: BUSATO, Paulo César. Estado de Direito e Controle Social: Modernas tendências de controle social. In: *Estado e Democracia*: pluralidade de questões. COSTA, Lucia Cortes (org.). Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008, p. 97).

o exercício de defesa e proteção do investigado/acusado. Inclusive, segundo Hassemer⁶², sem o “direito penal das drogas”, o Direito Penal e o Processo Penal seriam completamente diferentes nos dias de hoje. Na verdade, a “criminalidade organizada”, farol de justificativa do monitoramento nacional e internacional de segurança pública, é, essencialmente, centrado nesse projeto direcionado à criminalidade das drogas.

A partir dessa rubrica, é possível diagnosticar uma tendência contemporânea de produção legislativa e orientação jurisprudencial de leis penais que demarcam o enrijecimento, a desformalização e a erosão dos princípios, o que, obviamente, dificulta o emprego dos mecanismos de defesa e aumentam a probabilidade de condenação. O Direito Penal das drogas é, por assim dizer, um *soft law*, ou seja, um “não Direito Penal”, pois não interessa qualquer efeito que a lei opere para a suposta proteção do bem jurídico, mas por dividendos no âmbito das relações públicas (no sentido de que governantes e legisladores estão a fazer “algo” contra aquilo que se rotula por violência e criminalidade⁶³).

O projeto de controle fomentado com base nessas propostas criminalizadoras fundadas na emergência e na exceção (sensível restrição das garantias constitucionais afetas ao processo penal) não parecem estabelecer uma correlação entre os fins ali declaradamente buscados (proteção à saúde das pessoas). Dito de outro modo, o aparelho de controle social dos comportamentos mais graves acaba por se tornar um instrumento para a realização de metas políticas, mas sem qualquer credibilidade e sustentado em falsas promessas. Por fim, a execução penal, em vista do elevadíssimo número de presos traficantes e outros delitos às drogas relacionados, quase que nunca consegue atingir os seus fins⁶⁴.

5 Drogas e (carência de) violência: dois problemas adicionais

Essa política criminal das drogas, ancorada na antecipação do dano ao bem jurídico, altera toda a dinâmica de criminalização: ao invés de buscar tutelar (ao menos no plano preventivo geral) a saúde das pessoas como sujeitos determinados ou determináveis, lança-se mão de uma espécie de proteção virtual e simbólica à saúde pública⁶⁵. E daí os delitos das drogas representam dois problemas adicionais que não devem ser desprezados na avaliação das violências atribuídas a essas práticas. Em primeiro lugar, a saúde pública não é, em verdade, um bem jurídico coletivo. Em segundo, e talvez em razão do primeiro diagnóstico, são crimes sem vítimas. Por partes.

Com relação ao **primeiro ponto**, Roland Hefendehl⁶⁶ diz que uma das mais importantes funções da teoria do bem jurídico é desmascarar falsos bens jurídicos coletivos, pois somente dessa maneira é possível

⁶² HASSEMER, Winfried. *Direito penal: fundamentos, estrutura, política*. Tradução de Adriana Beckman Meirelles e outros. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 323.

⁶³ A criminalização de comportamentos na forma de lei penal como objeto de controle e política governamental é objeto de estudo do Professor da Universidade da Califórnia Jonathan Simon que, no ano de 2007, publicou a obra *Governing through Crime* (Governar por meio do Delito). A pesquisa retrata o desenvolvimento das leis penais e da própria sociedade estadunidense a partir da década de 1970, quando a criminalização de comportamentos se tornou uma questão estratégica fundamental de boa governança e pauta obrigatória nas disputas eleitorais. Ver: SIMON, Jonathan. *Gobernar a través del delito*. Traducción de Victoria de los Angeles Boschi-rolí. Barcelona: Editorial Gedisa, 2011.

⁶⁴ Para a grande maioria dos autores contemporâneos, a pena deve, necessariamente, conter uma função preventiva, pois, conforme adverte Tomás Salvador Vives Antón, “qualquer punição que não sirva a todos para qualquer da prevenção geral e especial e, portanto, não cumpre qualquer função de proteção, é juridicamente inaceitável, por mais grave que seja o delito pelo qual é aplicada; portanto, desprovida de qualquer fim, a punição não seria uma punição legal, mas uma espécie de exorcismo” (Conferir: VIVES ANTÓN, Tomás Salvador. *Fundamentos del Sistema Penal*. 2. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, p. 253). Para esses teóricos, a pena não visa retribuir o fato delituoso cometido, e sim, prevenir a sua prática. Se o castigo ao autor do delito se impõe, segundo a lógica das teorias absolutas, somente porque delinuiu, nas teorias relativas a pena se impõe para que não volte a delinquir (BITEN-COURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: parte geral*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 89).

⁶⁵ No Código Penal Brasileiro, encontram-se os crimes previstos nos art. 276 a 285; na Legislação Especial, os crimes da Lei de Drogas (Lei 11.343/2006).

⁶⁶ HEFENDEHL, Roland. Uma teoria social do bem jurídico. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, São Paulo, ano 18, n. 87, nov./

abrir caminho para uma adequada estrutura desses delitos.⁶⁷ Defensor do conceito político-criminal do bem jurídico, o autor traz um sistema diferenciado para a análise da legitimidade do tipo penal. Para tanto, a primeira pergunta a se fazer é: qual é o bem jurídico protegido por essa norma? Para essa indagação, Hefendehl chega a três respostas possíveis. A primeira delas é que se trata de um bem jurídico individual (a vida para o crime de homicídio; o patrimônio para o crime de furto, etc.). A segunda é que se trata de um bem jurídico coletivo, a exemplo do meio ambiente. A terceira possibilidade de resposta é que não há qualquer bem jurídico tutelado por aquele tipo penal incriminador. Nesse último caso, o autor considera possível delitos não referidos a bens jurídicos, modalidades de incriminações que somente se mostram legítimas em casos “absolutamente excepcionais”⁶⁸ e quando se subsiste uma enraizada convicção social da obrigatoriedade da norma de comportamento, tal como nos casos de maus tratos a animais. Trata-se, pois, daquilo que o autor chama de “normas de comportamento”.

Adepto da concepção dualista do bem jurídico⁶⁹, conforme se verifica das duas primeiras respostas, Hefendehl reconhece a legitimidade tanto de bens jurídicos individuais quanto de bens jurídicos coletivos; estariam ambos em pé de igualdade. No entanto, não se pode reduzir os bens jurídicos individuais à sua dimensão de interesse coletivo e nem o contrário: os bens jurídicos coletivos são caracterizados pela “não distributividade”, critério marcado pelo binômio “sem exclusão de uso” e “sem rivalidade no consumo”, de forma que é possível dizer que parte do bem jurídico assiste a cada indivíduo.⁷⁰ Enfim, tem-se um bem jurídico coletivo pelo critério da “não distributividade” quando for impossível dividir esse bem em partes e atribuir cada parte para indivíduos determinados. Desse modo, é característica de todo bem jurídico coletivo que seja ele desfrutado por cada membro da sociedade, não sendo possível relacioná-lo total ou parcialmente a um único indivíduo ou setor da sociedade.

Outra diretriz bastante interessante que auxilia o momento de avaliar se um bem jurídico coletivo pode ou não ser postulado é apresentada por Luís Greco⁷¹ no denominado “teste do furto”. O bem jurídico, conforme o autor, deve ser tomado em questão (no caso aqui em análise, a Saúde Pública) e se perguntar se os

dez. 2010.

⁶⁷ O autor traz um sistema diferenciado para a análise da legitimidade de um tipo qualquer. O primeiro a fazer é perguntar qual o bem jurídico protegido. Essa pergunta pode chegar a três conclusões: ou se trata de um bem jurídico individual, ou de um bem jurídico coletivo, ou inexistente bem jurídico protegido. O autor considera possível a terceira alternativa, de delitos não referidos a bens jurídicos. Tais incriminações só se mostram legítimas, porém, em casos “absolutamente excepcionais”, quando subsistir uma enraizada convicção da obrigatoriedade da norma de comportamento, tal como nos maus tratos a animais (GRECO, Luís. *Modernização do Direito Penal, Bens Jurídicos Coletivos e Crimes de Perigo Abstrato*. Com um adendo: Princípio da ofensividade e crimes de perigo abstrato. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 35).

⁶⁸ Hefendehl chama essas incriminações excepcionais sem bem jurídico de “delitos de comportamento”. HEFENDEHL, Roland. Uma teoria social do bem jurídico. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 18, n. 87, nov./dez. 2010.

⁶⁹ Na Alemanha, são também adeptos dessa orientação Bernd Schünemann, Klaus Tiedemann, Claus Roxin etc.; em Portugal, Jorge Figueiredo Dias; no Brasil, esta posição é extremamente dominante. Cabe, porém, registrar a crítica realizada por Juarez Tavares acerca dessa classificação antagônica entre bens jurídicos individuais e coletivos. De acordo com Tavares, nenhum bem chamado de coletivo pode prescindir de sua vinculação à pessoa individual. Nesse caso, não teria sentido imaginar o meio ambiente ou a administração pública sem as pessoas que os possam usufruir. Somente em um Estado voltado para a manutenção do próprio poder e não para a felicidade de todos se poderia construir uma ordem jurídica impessoal. Compreende-se, então, bens jurídicos, tanto os bens nitidamente pessoais – como a vida, a saúde e a integridade física, a liberdade em todos os seus matizes (liberdade individual, liberdade sexual), a honra, o patrimônio e direitos individuais – como também bens individuais que se projetam para além da pessoa e se inserem como de interesse geral (meio ambiente, fé pública, saúde pública, administração pública, administração da justiça). Conforme: TAVARES, Juarez. *Fundamentos de Teoria do Delito*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 97-98). Por fim, importa anotar que há autores que defendem uma concepção *monista-pessoal do bem jurídico*. Os principais expoentes dessa orientação são Winfried Hassemer e Ulfrid Neumann. Para eles, somente é possível conceituar-se bem jurídico se esse conceito estiver vinculado à pessoa individual. Nessa perspectiva, os Bens jurídicos da coletividade só podem ser reconhecidos na medida em que estiverem referidos a indivíduos concretos. Por si só, a coletividade não é objeto de proteção do direito penal. Ver: HASSEMER, Winfried. *Bienes Jurídicos en el derecho penal*. In: Estudios sobre Justicia Penal: homenaje al Profesor Julio B. J. Maier. Buenos Aires: Editores del Pierto, 2005.

⁷⁰ A título exemplificativo, o ar respirado por cada indivíduo que compõe o corpo social pode ser considerado um bem jurídico coletivo, uma vez que o uso ou o gozo por determinada pessoa não exclui, impede ou prejudica que esse mesmo bem seja objeto de uso pelos demais.

⁷¹ GRECO, Luís. *Modernização do Direito Penal, Bens Jurídicos Coletivos e Crimes de Perigo Abstrato*. Com um adendo: Princípio da ofensividade e crimes de perigo abstrato. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 53.

argumentos usados para fundamentá-lo não transformam, *mutatis mutandis*, também o furto em um delito de proteção de um bem coletivo. Conforme é possível verificar, a lesão à saúde de uma pessoa com o consumo de drogas não afeta a saúde de terceiros, assim como a lesão ao patrimônio de determinado indivíduo não prejudica, ao menos em tese, a esfera patrimonial de outras pessoas.

Desse modo, a saúde pública não é um bem jurídico coletivo, pois os seus titulares são indivíduos, e não a coletividade. Entender de modo contrário porque se trata de uma entidade ideal, um valor constitucionalmente reconhecido, porém desmaterializado, cria a possibilidade de que se postulem bens jurídicos *ad hoc*⁷² para legitimar, simplesmente, qualquer norma que se deseje. Enfim, para se criminalizar absolutamente qualquer coisa.

No que se refere ao **segundo ponto**, é necessária a análise a partir dos comportamentos criminalizados. Dos 18 núcleos⁷³ que integram o tipo penal correspondente ao tráfico de drogas no Brasil (art. 33 da Lei 11.343/2006⁷⁴), dificilmente se pode extrair dali qualquer violência num sentido ôntico do termo. De igual modo, em grande medida, vários desses comportamentos são incapazes de causar qualquer ofensa à saúde.⁷⁵ Consideram-se, nesse sentido, os verbos “importar”, “exportar”, “preparar”, “produzir”, “fabricar”, “adquirir”, “ter em depósito”, “transportar”, “trazer consigo” e “guardar”. Com isso, temos meros comportamentos criminalizados, mas sem qualquer expressão de dano ou lesão ao bem jurídico que a norma declara proteger, o que confirma que “o contato interpessoal da atividade delitiva é substituído por formas de condutas padronizadas e anonimizadas”⁷⁶.

Esses comportamentos, numa análise mais atenta, não deveriam representar qualquer espécie de violência. Mesmo os verbos “vender” e “adquirir”, nas suas mais diversas modalidades, representam práticas de consenso. Há, em grande medida, um acordo de vontades entre a pessoa que vende a droga e a outra que quer pagar para adquiri-la (*quid pro quo*). Num sentido ôntico, pode-se dizer que essa relação se assemelha a qualquer negócio jurídico perfeito, tal como a compra e venda de mercadoria qualquer no mercado formal. A única diferença está situada na ilicitude que pesa sobre o objeto da negociação.⁷⁷

Conforme se verifica, a essência da violência que se procura associar ao tráfico de drogas não tem relação com a suposta violência promovida pelo comércio ou pelo consumo; a violência reside na imposição do caráter violento sobre a essência da coisa, ou seja, na ilicitude que recai sobre o objeto da transação, e não propriamente, na transação.

⁷² Conforme crítica formulada por Luís Greco quando trata de falsos bens jurídicos. Ver: GRECO, Luís. “Princípio da ofensividade” e crimes de perigo abstrato — uma introdução ao debate sobre o bem jurídico e as estruturas do delito. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais* (RBCCRIM), ano 12, jul./ago. 2004. p. 106.

⁷³ Zaffaroni chama isso de *fenômeno da multiplicação dos verbos*, que revela o caráter mágico e fetichista da nossa política criminal de drogas e que vai demonizando tudo à sua volta.

⁷⁴ Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. [...]

⁷⁵ Além disso, não há qualquer distinção objetiva entre as condutas ali previstas (no preceito primário) do tipo, o que revela uma latente disparidade entre o desvalor da conduta prevista no tipo legal e a respectiva resposta do Estado na forma de pena (preceito secundário) que, no âmbito abstrato, é exatamente a mesma (Constatação ofertada por: CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 189-193).

⁷⁶ SCHÜNEMANN, Bernd. *Consideraciones críticas sobre la situación espiritual de la ciencia jurídico-penal alemana*. Trad. Manuel Cancio Meliá. Bogotá: Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía de Derecho. Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 31-33.

⁷⁷ Há situações, ainda, em que pode existir crime de tráfico de drogas em razão da comercialização da droga pelo farmacêutico sem que seja apresentada a receita médica (autorização) pelo interessado, quando é esse documento de apresentação obrigatório para aquisição do produto. A título exemplificativo, a droga Clonazepam é considerada substância psicotrópica (Lista das substâncias psicotrópicas - B1, item 16), conforme o Anexo I da Portaria n. 344, de 22 de maio de 1998, atualizada pela Resolução – RDC n. 265, de 8 de novembro de 2019, que traz as Listas de Substâncias Entorpecentes, Psicotrópicas, Precursoras e Outras sob Controle Especial.

É por isso que a criminalização desses comportamentos atenua, claramente, o contraste entre delinquente e vítima. Essa legislação incrimina condutas “sem vítimas” ou de “vítimas difusas”, alienando a vítima do Direito Penal Material (fazendo com que ela simplesmente desapareça) e substituindo a causa do dano (à saúde pública) por seu perigo (de bens jurídicos individuais para bens jurídicos coletivos).⁷⁸ Desse modo, os próprios usuários não são, reconhecidamente, as vítimas desses delitos. Em primeiro lugar, no plano social e na dramaturgia, não raro, a esses consumidores são atribuídas as responsabilidades pelo sucesso do tráfico e por toda a violência a ele relacionada, já que seriam eles os “financiadores” dessas práticas (vide filme “Tropa de Elite”⁷⁹). Em segundo, no plano jurídico-penal, muito frequentemente os comportamentos relacionados ao consumo são, também, criminalizados⁸⁰.

6 A violência do processo de criminalização

Mas, se as práticas dos núcleos que compreendem o tipo legal do crime de tráfico de drogas não correspondem a qualquer espécie de violência ôntica ou física, por que é que se estabelece uma linha direta entre drogas e as mais diversas formas de violência no contexto social?

A hipótese que se estabelece é a de que a violência objetiva que se opera a partir do aparato legislativo na questão das drogas cumpre a função de tornar possível a violência real, pois direciona todos os segmentos de controle penal para reagir com todas as suas forças à uma suposta agressão virtual à saúde onde qualquer violência é justificável. É por isso que esses segmentos, desde as operações policiais de “combate às drogas” até o cárcere, estão, ideologicamente, inseridos em quadros de relações de poder bastante naturalizados.

A primeira delas está na ingênua suposição de que as proibições estatais minimizam a prática de comportamentos previstas na forma de lei penal. Na verdade, não há qualquer capacidade preventiva aqui. Em que pese a fé depositada nesse instrumento, não é a norma penal que determinará substancialmente se o sujeito irá ou não produzir, comercializar ou consumir droga. Para tanto, basta analisar qualquer tipo penal em que há grande incidência comportamental (tipicidade). Observe-se o art. 155 do Código Penal, que criminaliza a ação chamada furto. Não é, em absoluto, a criminalização da subtração de coisa alheia móvel que impede a prática dessa ação (tanto o é que, de fato, não impede).

Não há, portanto, uma adequação de sentido entre a desmotivação da prática da conduta pelo sujeito e a previsão típica de referida conduta na forma de lei penal. A esfera prática de proteção reste relegada a uma solução puramente artificial.⁸¹

No Brasil, pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz⁸², divulgada no ano de 2019, mostrou que mais de cinco milhões de brasileiros consumiram drogas ilícitas em período recente. Em termos mundiais, o Rela-

⁷⁸ Hassemer, Winfried; Muñoz Conde, Francisco. *Introducción a la Criminología y al Derecho Penal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1989, p. 31.

⁷⁹ No longa brasileiro de 2007 dirigido por José Padilha, o personagem Capitão Nascimento, numa das Operações de rotina a frente do BOP (Batalhão de Operações Especiais) do Estado do Rio de Janeiro, atribui a responsabilidade da violência relacionada ao tráfico de drogas da cidade a um suposto consumidor: “é você quem financia essa merda aqui. Seu maconheiro, seu merda! A gente vem aqui para desfazer a merda que você faz.”

⁸⁰ No Brasil, a criminalização pode ser verificada a partir da leitura do art. 28 da Lei 11.343/2006: “quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I – advertência sobre os efeitos das drogas; II – prestação de serviços à comunidade; III – medida educativa de comparecimento à programa ou curso educativo. [...]”.

⁸¹ CHAVES JUNIOR, Airto. *Além das Grades: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 119-120.

⁸² Ainda segundo o estudo, a maconha foi a droga ilícita mais consumida (7,7% usaram pelo menos uma vez na vida); a cocaína foi a segunda droga ilícita mais consumida (3,1% disseram que já usaram); 1 milhão e 400 mil pessoas entre 12 e 65 anos disseram que usaram crack alguma vez na vida (0,9% dos entrevistados). BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro (coord.). III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017.

tório Mundial sobre Drogas 2020⁸³ produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) revelou que cerca de 269 milhões de pessoas usaram drogas ilícitas no mundo em 2018, o que representou um aumento de 30% em comparação com 2009.

Muito embora esses números representem estimativas que podem se afastar razoavelmente do consumo real (que, seguramente, é bem maior, tendo em vista que essas transações se estabelecem na clandestinidade) é fato que a criminalização não impede nem reduz a produção, o comércio e o consumo das mais variadas drogas. E, já que é assim, o velho discurso que enaltece uma “sociedade livre das drogas” parece tão insustentável cientificamente quanto perigoso do ponto de vista da segurança pública.

De acordo com Hassemer⁸⁴, esse assunto se apresenta com a mesma distorção do objetivo de uma sociedade “livre do crime”, típica de Estados Autoritários⁸⁵, onde a violência do Estado mais flagrantemente se manifesta. É que, em ambos os casos, um comportamento é proibido, perseguido e punido, apesar de inseparavelmente atrelado à existência humana em sociedade⁸⁶; em ambos os casos, conseqüentemente, o único limite aceito para o “combate” e o “extermínio” da criminalidade é o esgotamento dos combatentes⁸⁷, já que os fins ali perseguidos e justificados são comprovadamente inalcançáveis.

Conforme conta Michael Willrich⁸⁸, os EUA passaram por duas fases da Guerra ao Crime. A **primeira** se desenvolveu nas décadas de 1920 e 1930, período em que se implementou a chamada Lei Seca (ou *noble experiment*, que vigorou entre 1920 e 1936). Coincidentemente, essa primeira versão da *War on Crime* teve seu término no mesmo ano da Lei Seca. E os fracassos diagnosticados são facilmente percebidos, especialmente no seu impacto sobre a justiça criminal e a vida social estadunidense. A *Dry Law* foi a principal causa da onda de crimes dessa época, pois gerou um mercado ilegal de grande porte (notadamente, o das bebidas alcoólicas), o que estimulou a proliferação e o crescimento das máfias.⁸⁹ E isso estimulou o legislador ao incremento de leis mais duras com penas mais altas, o que fez crescer exponencialmente a população carcerária, de modo que já em meados da década de 1920, os EUA se viram obrigados a construção de cinco novas penitenciárias federais. Com o fim da Lei Seca, os níveis de criminalidade violenta voltam a patamares inferiores e se mantém estáveis até a década de 1970, quando eclode a **Segunda** Guerra ao Crime. Conforme anota Willrich⁹⁰, se a primeira gerou leis mais severas e maior encarceramento, a segunda, fundada na Guerra às Drogas (*War on Drugs*), faz a primeira parecer um entrevero infantil. A lição que fica é a de que a

⁸³ Disponível em: World Drug Report 2020. *United Nations publication*, Sales, n. E.20.XI.6. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_BOOKLET_4.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.

⁸⁴ HASSEMER, Winfried. *Direito penal: fundamentos, estrutura, política*. Tradução de Adriana Beckman Meirelles e outros. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 326-327.

⁸⁵ Esse discurso, aliás, pode ser bem verificado na obra de Robert Gellately, *Apoiando Hitler: consentimento e coerção na Alemanha nazista*. Tradução de Vitor Paolozzi. Rio de Janeiro: Editora Record, 2011.

⁸⁶ ESCOHOTADO, Antonio. *Historia General de las drogas: incluyendo el apéndice Fenomenología de las drogas*. 5. Ed. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2002.

⁸⁷ Nessa dramatização, muito frequentemente vem à tona o discurso do bem contra o mal. O mal estaria encarnado no traficante; o bem, naqueles que procuram, a todo custo, evitar essa prática. Em regra, o bem está quase sempre representado pelos segmentos de controle penal. Dessa polarização fundada no maniqueísmo, é certo que “na luta do Bem contra o Mal, sempre é o povo que contribui com os mortos”. Ver: GALEANO, Eduardo. *O Teatro do Bem do do Mal*. Tradução de Sergio Faraco. 2. Ed. Porto Alegre: L&PM, 2007, p. 13.

⁸⁸ WILLRICH, Michael. Criminal justice in the United States. In: GROSSBERG, Michael; TOMLINS, Christopher (Ed.). *The Cambridge history of law in America*, p. 195-231. New York: Cambridge University Press, 2008, v. III. Nesta pesquisa, sempre citado por: SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano dos. *A guerra ao crime e os crimes da guerra: uma crítica descolonial às políticas beligerantes no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, p. 213-251.

⁸⁹ No Brasil, é fácil estabelecer um paralelo entre o proibicionismo de determinadas drogas e o agigantamento de determinadas Organizações Criminosas que fincam raízes em grande parte do seu território, muito frequentemente produto de políticas criminais de repressão aos comportamentos às drogas relacionadas e, também, as dificuldades de implementação de políticas de respeito aos direitos das pessoas encarceradas em decorrência dessas práticas. Ver: CHAVES JUNIOR, Airto. *Além das Grades: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

⁹⁰ WILLRICH, Michael. Criminal justice in the United States. In: GROSSBERG, Michael; TOMLINS, Christopher (Ed.). *The Cambridge history of law in America*, p. 195-231. New York: Cambridge University Press, v. 3, 2008, p. 222.

violência ôntica relacionada às drogas é sintoma, é efeito, da violência objetiva decorrente do proibicionismo. Mas, no caso das drogas, o sintoma é o que se tem de mais real.

Quando se criminaliza o comércio e o consumo de determinadas substâncias, criam-se problemas adicionais que se procura, a todo tempo, encobrir. Na medida em que o Estado entrega o manejo de drogas ao regime do Direito Penal, se distancia de qualquer possibilidade de regulamentar e controlar o consumo em suas particularidades. Dito de outro modo, por mais paradoxal que isso possa parecer, o proibicionismo no campo penal acaba por “liberar” essas práticas livres de qualquer controle. “Toda proibição que reduz a oferta e deixa em pé uma demanda rígida faz com que a droga proibida adquira uma mais-valia que a converte em ouro e desencadeia a concorrência por sua produção e distribuição no mercado ilícito”⁹¹.

Em primeiro lugar, o mercado ilegal, longe do controle estatal, subsidia, financeiramente, a criminalidade organizada que, naturalmente, se estrutura para gerir os lucros e para estabelecer o controle de mercados e territórios. Em nenhum outro setor é possível a aferição de tão elevados lucros⁹². Neste caso, desencadeia-se uma violência competitiva e letal com altíssimo grau de corrupção das instituições ligadas ao aparelho punitivo e político, não raro, sob influência de organizações criminosas⁹³. E, neste ponto, a “guerra contra as drogas” acarreta muito mais mortes do que o próprio consumo que essas drogas poderiam provocar.

Por segundo, proibicionismo provoca uma verdadeira violência à saúde, na medida em que pavimentam o caminho para que as drogas ilegais cheguem aos seus consumidores sem passar por qualquer filtro de controle sanitário. Sabe-se que o Estado impõe severas regulamentações para produção, comercialização e consumo de substâncias diversas (justamente para proteger a saúde das pessoas). Assim, antes que medicamentos, bebidas alcoólicas, cigarros — dentre outras drogas nocivas à saúde — ingressem no âmbito do consumo, passam todos eles por severas barreiras de testes de nocividade, o que não absolutamente não ocorre com as drogas ilícitas. Aqui, traficantes e consumidores se subtraem a todo e qualquer controle sólido de política de saúde do Estado, e, de acordo com o que anota Hassemer⁹⁴, as eventuais enfermidades e mortes decorrentes do consumo dessas substâncias pesam na conta da proibição penal.

Em terceiro, o proibicionismo, desde a Segunda Guerra ao Crime estadunidense, é instrumento de estratégia geopolítica de ocupação, dominação e controle das periferias.⁹⁵ Em regra, essa dinâmica é empreendida com ares militarizados a partir de operações onde o tráfico de drogas é mais frequentemente “combatido”.⁹⁶ É claro que o comércio ilegal de substâncias proibidas é praticado em todos os espaços das cidades e em bairros dos mais diversos padrões sociais.⁹⁷ No entanto, o território sempre foi um recurso de dominação de classe,⁹⁸ pelo que, é nas periferias que as agências de repressão são programadas a funcionar a partir de

⁹¹ ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *A questão criminal*. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2013, p. 114.

⁹² A partir de estimativas da *United Nations Drug Control Programme* (UNDCP), a produção de cocaína aumenta consideravelmente a partir do ano de 1982, dobrando entre 1985 e 1988. Os valores envolvendo o comércio mundial das drogas ilegais teriam atingido a cifra dos 400 bilhões de dólares já no ano de 1995, o que corresponderia a 8% do comércio internacional, igualando-se, por exemplo, ao setor do petróleo. Ver: ZALUAR, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 257. No Brasil de hoje, há estimativas de que o mercado de drogas movimenta R\$ 17 bilhões ao ano.

⁹³ Sobre o tema, ver: DIAS, Camila Caldeira Nunes. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

⁹⁴ HASSEMER, Winfried. *Direito penal: fundamentos, estrutura, política*. Tradução de Adriana Beckman Meirelles e outros. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 328-329.

⁹⁵ SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano dos. *A guerra ao crime e os crimes da guerra: uma crítica descolonial às políticas beligerantes no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, p. 226.

⁹⁶ Estudo da Universidade de São Paulo (USP) aponta que a imensa maioria das prisões em flagrante pela prática do tráfico de drogas no Estado de São Paulo ocorre nas ruas de bairros periféricos (82%) e durante patrulha da polícia militar (62%). Apenas 4% dessas prisões derivam de investigação prévia. MENA, Fernando; MACHADO, Leandro. País superlota cadeias com réus sem antecedentes e não violentos. *Folha de São Paulo*. 15/01/2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1850004-pais-superlota-cadeias-com-reus-sem-antecedentes-e-nao-violentos.shtml>. Acesso em: 16 de janeiro de 2017.

⁹⁷ Conforme, aliás, pode-se verificar em: ZACCONE, Orlando. *Indígnos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

⁹⁸ Acerca do tema, ver, por exemplo: BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel.

incursões violentas sob tensão permanente de quem lá procura (ou precisa) viver. Na verdade, apenas um estado permanente de guerra pode justificar a violência do Estado na missão da “proteção da saúde pública” (muitas aspas aqui são necessárias). Talvez reste mais evidente a distinção entre a violência (objetiva) e a representação simbólica da violência (subjativa). A primeira, consubstanciada na flagrante violação de Direitos Fundamentais que é produto de um processo puramente objetivo, semelhante aquilo que Max Weber chama de uma “avaliação social negativa da honra”, espaços em que o controle é composto por quatro elementos: estigma, coação, confinamento territorial e segregação institucional.⁹⁹ A segunda é representada pelos efeitos reais da primeira: são bastante frequentes mortes (e sua constante ameaça) e toda espécie de violação de Direitos Fundamentais nesses espaços produzidos como margem, o que sugere o incremento de campos de exceção dentro de um Estado de Direito.¹⁰⁰ Nitidamente, o “combate ao tráfico de drogas” nas periferias das cidades provoca a intensificação da seletividade¹⁰¹ que já é incito ao sistema de controle penal, pois demonstra que o valor de uma pessoa é determinado, também, pelo lugar onde ela vive.¹⁰² E é claro que grande parte dessa violência estrutural desemboca nas prisões, o que sugere uma quarta possibilidade de avaliação.

Conforme o último Relatório Consolidado Nacional do INFOPEN (Jul-Dez/2019)¹⁰³, o Brasil contava com uma população carcerária de 755.274 presos no Sistema Prisional Brasileiro. Desse universo, 200.583 lá estão em decorrência de crimes relacionados à Lei de Drogas. Ou seja, mais de 26,5% daqueles que colonizam as prisões brasileiras sujeitos a toda espécie de violência decorrente do cárcere¹⁰⁴ lá estão em razão de práticas de comportamentos sem vítimas. Conforme Luciana Boiteux¹⁰⁵, deixa-se nu a inutilidade dessa política repressiva de drogas na proteção da saúde pública e na prevenção ao abuso no consumo de substâncias (na medida em que o proibicionismo falha em atingir esse objetivo declarado. Por outro lado, nunca tantas pessoas foram encarceradas em razão dessas promessas que, simplesmente, não podem ser alcançadas.

Não se compreende, portanto, que efeito prático positivo se pode extrair de todo esse ritual proibicionistas que, conforme se verifica, alcança fins latentes que se identificam pelo seu oposto. E isso, inclusive, consolida um Direito Penal que vive da realização incompleta de seu próprio projeto.

Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999, p. 34-62.

⁹⁹ WACQUANT, Loïc. *Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 344-345.

¹⁰⁰ Tal descrição pode ser relacionada à noção do Estado de Exceção discutido por Giorgio Agamben em sua generalização dos campos de concentração ou de morte. Estabelece-se uma fratura entre aquilo que a norma prevê de sua efetiva aplicação, o que é apresentado como a “forma legal daquilo que não pode ter forma legal”. AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução de Miguel Freitas da Costa. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2003, p. 61. Ver, ainda: SANTOS, Rogério Dutra dos. A violência legitimada: o estado de exceção como regra. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 10, n. 1, p.255- 262, jan./jun. 2005.

¹⁰¹ CARVALHO, Salo de. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do Poder Judiciário. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 67, p. 623-652, jul./dez. 2015.

¹⁰² Esse recorte ainda pode ser traçado a partir de outros marcadores, tais como raça e gênero. Estudo das pesquisadoras Ithala Oliveira Souza; Ilzver de Matos Oliveira e Daniela de Andrade Souza mostra, por exemplo, como as mulheres negras são as principais clientes do cárcere quando se trata de criminalização das drogas, especialmente em decorrência da desigualdade social criada pelo processo histórico brasileiro, de nítida influência escravocrata nos segmentos de controle. Ver: SOUZA, Ithala Oliveira; OLIVEIRA, Ilzver de Matos; SOUZA, Daniela de Andrade. Criminalização de mulheres pela lei de drogas nos discursos do Tribunal de Justiça de Sergipe. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 1. p. 227-251, 2022.

¹⁰³ Destes, 169.093 estavam presos em decorrência do crime de tráfico de drogas (Lei 11.343/06, art. 33), 24.893 em razão do crime de associação para o tráfico de drogas (Lei 11.343/06, art. 35) e os 6.597 restantes pelo motivo do crime de tráfico transnacional de drogas (art. 33 c/c art. 40, I, da Lei 11.343/2006). Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>. Acesso em: 12 maio 2021.

¹⁰⁴ O espaço físico não é adequado do ponto de vista legal (nem do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo), há baixíssimas expectativas de inclusão do preso em programas educacionais, grande parte dos encarcerados não possui assistência judiciária, o que impede que conheçam e/ou façam valer seus direitos, os programas de saúde intramuros não atingem grande parte do carcerário, o número de infectados por doenças crônicas como o HIV e a tuberculose é dezena de vezes maior do que o público fora das grades e, por último, o número de mortes violentas é, pelo menos, seis vezes maior do que as mortes intencionais verificadas fora das prisões. Conforme: CHAVES JUNIOR, Airto. *Além das Grades: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 172-173.

¹⁰⁵ BOITEUX, Luciana. Drogas e Cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (org.). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 101.

A violência objetiva dos processos de criminalização que se operacionaliza com a ilicitude de determinadas substâncias (de configuração velada) cumpre, aqui, a função de tornar possível a violência real, pois faz operar mais violências “do que o uso do mais potente dos entorpecentes”¹⁰⁶. Em grande medida, portanto, a violência parte do Estado e, muito frequentemente, as justificativas para o seu uso estão muito bem alinhadas com os discursos de poder.

7 Considerações finais

A pesquisa que se finaliza buscou analisar a complexa relação entre as violências subjetiva e objetiva no âmbito do controle penal das drogas para demonstrar que, propriamente, a violência creditada às drogas não se encontra na prática dos verbos do tipo legal que criminaliza o tráfico, mas são sintomas do proibicionismo que recai sobre essas relações.

Na primeira parte da pesquisa, realizou-se um estudo de formas de Violência Subjetiva e Objetiva. Enquanto a primeira é diagnosticada a partir da violação a um determinado quadro normativo, a partir do que é possível “jogar o jogo de se encontrar um culpado”, a segunda possui configuração velada e é quase não percebida como qualquer espécie de violência. Duas formas de Violência Objetiva foram alvo de abordagem: aquela que institui a lei e a violência simbólica que se revela na linguagem. Conforme se verificou, essas formas de violência, embora ocultas, cumprem a função de viabilizar a Violência Subjetiva na questão das drogas, ou seja, a Violência Objetiva funciona como causa da Violência Subjetiva que lhe é o seu sintoma.

Na segunda parte, o estudo enfrentou a ausência de referente material por parte do órgão do Poder Executivo Federal responsável pela elaboração da lista de drogas ilícitas para incluir/excluir substâncias potencialmente lesivas à saúde nessa relação, o que permitiu que se verificasse o abismo entre aquilo que marca o discurso da demonização de drogas determinadas e aquilo que se opera na vida real.

Na sequência, a pesquisa tratou da guinada legislativa nos campos dogmático e político criminal do controle penal das drogas, marcado por duas características bem definidas: a) antecipação da lesão, sob a justificativa de que se busca tutelar bens jurídicos coletivos; b) antecipação da proibição penal, por se tratar de crimes de perigo abstrato. Conforme se verificou, porém, o projeto de controle fomentado a partir dessas propostas criminalizadoras fundadas na emergência e na exceção não estabeleceram qualquer relação entre a proteção à saúde das pessoas). Além disso, dois problemas se destacaram.

O primeiro deles é que, a partir de Roland Hefendehl, verificou-se que os bens jurídicos coletivos se caracterizam por sua *não distributividade*, critério marcado pelo binômio “sem exclusão de uso” e “sem rivalidade no consumo”. Nesse ponto, a saúde não pode ser um bem jurídico coletivo, mas individual, pois os seus titulares são indivíduos, e não a coletividade. E esta conclusão parcial leva ao segundo problema.

A legislação que criminaliza o tráfico faz com que a vítima simplesmente desapareça da relação criminal. Assim, numa análise mais atenta, esses comportamentos não deveriam representar qualquer espécie de violência.

A última parte do trabalho demonstrou que a Violência Objetiva do aparato legal, bem como aquela que pertence à linguagem na questão das drogas não produziram qualquer efeito dissuasório nas práticas de produção, comércio e consumo dessas substâncias. Por outro lado, elas cumpriram a função de tornar possível várias outras formas de violência. Um primeiro diagnóstico foi o incremento da criminalidade organizada. Um segundo foi aquele decorrente do consumo de substâncias sem qualquer controle estatal. Num terceiro momento, registrou-se a violência do Estado no controle dos espaços das periferias que somente é possível

¹⁰⁶ VALOIS, Luís Carlos. *O Direito Penal da Guerra às Drogas*. 3. Ed. Belo Horizonte, São Paulo: D' Plácido, 2020, p. 191.

e justificável pela via do discurso de “guerra às drogas”, guerra que, aliás, tem sido caracterizada pelo extermínio sistemático dos combatentes (policiais e moradores das periferias).

Por último, foi possível verificar que mais de ¼ dos presos do Sistema Penitenciário Brasileiro lá estão em razão de prisões relacionadas aos crimes de drogas. E é nesse sentido que a violência melhor se expressa: mais de 200 mil pessoas no Brasil são expostas à toda a violência do cárcere em razão de prática de comportamentos sem vítimas.

Ao final do estudo, constatou-se que a hipótese formulada na parte introdutória da pesquisa foi confirmada, o que atesta um diagnóstico bastante irracional do ponto de vista da tutela da saúde das pessoas. Nesse caso, mostra-se (deixar nu) esse discurso ideológico que naturaliza toda essa carga de violência sob a justificativa de perseguir fins já comprovadamente, há muito, inalcançáveis.

Referências

- Abbagnano, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2003.
- BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro (coord.). III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017.
- BATISTA, Nilo. Apresentação. In: OLMO, Rosa del. *A face oculta da droga*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- BAUMAN, Zigmunt. *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. O rendimento da teoria do bem jurídico no direito penal atual. *Revista Liberdades (IBCCRIM)*, n. 1, maio/ago. 2009.
- BECKER, Howard S. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BENJAMIN, Walter. Crítica da violência: crítica do poder. In: BOLLE, Willi *et al.* *Documentos de cultura, documentos de barbárie*: escritos escolhidos. São Paulo: Cultrix: Universidade de São Paulo, 1986.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: parte geral*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- BOITEUX, Luciana. Drogas e Cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (org.). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014.
- BROWN, Wendy. *Undoing the Demos: Neoliberalism’s Stealth Revolution*. New York: Zone Books, 2015.
- BUSATO, Paulo César. Estado de Direito e Controle Social: Modernas tendências de controle social. In: COSTA, Lucia Cortes (org.). *Estado e Democracia: pluralidade de questões*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.
- CAPELO, Rodrigo. ‘Overdose’ por álcool mata seis por dia nos EUA. *GQ-Globo*, 2015. Disponível em: <https://gq.globo.com/Corpo/Saude/noticia/2015/01/overdose-por-alcool-mata-seis-por-dia-nos-eua.html>. Acesso em: 01 ago. 2020.
- CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CARVALHO, Salo de. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do Poder Judiciário. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 67, p. 623-652, jul./dez. 2015.

- Chauí, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ed. Ática, 2000.
- CHAVES JUNIOR, Airto. *A construção de sentidos em torno das violências nas prisões: a violência sistêmica do universo intramuros e o seu (violento) reflexo no mundo externo*. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Ciências Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2017.
- CHAVES JUNIOR, Airto. *Além das Grades: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.
- CHAVES JUNIOR, Airto; SILVA, Denival Francisco da; PÁDUA, Thiago Aguiar de. *Quoditians II: a questão criminal das drogas*. Vários Autores. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.
- Cover, Robert M. Violence and the Word. *Faculty Scholarship Series*, n. 2708, 1986. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2708. Acesso em: 12 mar. 2015.
- Cover, Robert. Nomos and Narrative. *Harvard Law Review*, v. 97, n. 4, p. 4-68, 1983. Disponível em: <http://harvardlawreview.org/> Acesso em: 12 ago. 2015.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- Duarte Hélder; Soares, Paulo Renato. Relatório da polícia detalha fichas de 25 dos 27 mortos no Jacarezinho. *G1*, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/10/relatorio-detalha-fichas-de-25-dos-27-mortos-pela-policia-no-jacarezinho.ghtml>. Acesso em: 18 maio 2021.
- ESCOHOTADO, Antonio. *Historia general de las drogas: incluyendo el apéndice Fenomenología de las drogas*. 5. ed. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2002.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Eletrônico - Século XXI*. CD-ROM. Rio de Janeiro: Lexikon Informática e Editora Nova Fronteira, nov. 1999.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 24. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007.
- GALEANO, Eduardo. *O teatro do bem do do mal*. 2. ed. Porto Alegre: L&PM, 2007.
- GARLAND, David. *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.
- GELLATELY, Robert. *Apoiando Hitler: consentimento e coerção na Alemanha nazista*. Rio de Janeiro: Record, 2011
- GRECO, Luís. “Princípio da ofensividade” e crimes de perigo abstrato: uma introdução ao debate sobre o bem jurídico e as estruturas do delito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais* (RBCCRIM), ano 12, jul./ago. 2004.
- GRECO, Luís. *Modernização do direito penal, bens jurídicos coletivos e crimes de perigo abstrato: com um adendo: princípio da ofensividade e crimes de perigo abstrato*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- HART, Carl. *Um preço muito alto: a jornada de um neurocientista que desafia nossa visão sobre as drogas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2014.
- HASSEMER, Winfried. *Bienes Jurídicos en el derecho penal*. In: HASSEMER, Winfried. Estudios sobre Justicia Penal: homenaje al Profesor Julio B. J. Maier. Buenos Aires: Editores del Pierto, 2005.
- HASSEMER, Winfried. *Direito penal: fundamentos, estrutura, política*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2008.

- Hassemer, Winfried; Muñoz Conde, Francisco. *Introducción a la criminología y al derecho penal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1989.
- HEFENDEHL, Roland. Uma teoria social do bem jurídico. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 18, n. 87, nov./dez. 2010.
- HERZOG, Félix. Algunos riesgos del derecho penal del riesgo. *Revista Penal*, Barcelona, n. 4, 1999.
- Koonz, Claudia. *La conciencia nazí: la formación del fundamentalismo étnico del Tercer Reich*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2005.
- LABIN, Suzanne. *A violência política*. Porto/Portugal: Lello & Irmão – Editores, 1981.
- LIRA, Mariana. *Consumo excessivo de álcool pode levar à morte por intoxicação*. 2018. Disponível em: <https://www.med.puc-rio.br/noticias/2018/7/20/consumo-excessivo-de-alcool-pode-levar-a-morte-por-intoxicacao>. Acesso em: 01 ago. 2020.
- MARTINS, Maria Teresa Payan. O Índice Inquisitorial de 1624 à luz de novos documentos, *Cultura*, v. 28, nov. 2011. DOI: 10.4000/cultura.170. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cultura/170>. Acesso em: 01 ago. 2020.
- Mbembe, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.
- MENA, Fernando; MACHADO, Leandro. País superlota cadeias com réus sem antecedentes e não violentos. *Folha de São Paulo*, 15 jan. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1850004-pais-superlota-cadeias-com-reus-sem-antecedentes-e-nao-violentos.shtml>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- MUÑOZ CONDE, Francisco. *Introducción al Derecho Penal*. Buenos Aires: Editorial Bdef, 2001.
- OCARIZ, Maria Cristina (org.). *Psicanálise e Violência Social*. São Paulo: Editora Escuta, 2018.
- ONFRAY, Michel. *Tratado de Ateologia: física e metafísica*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Uso nocivo de álcool mata mais de 3 milhões de pessoas a cada ano; homens são a maioria*. 2018. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5763:uso-nocivo-de-alcool-mata-mais-de-3-milhoes-de-pessoas-a-cada-ano-homens-sao-a-maioria&Itemid=839. Acesso em: 28 jul. 2020.
- Ray, C. Claiborne. Can caffeine kill?: caffeine concerns. *The New York Times*, 24 jan. 2011. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2011/01/25/science/25qna.html> Acesso em: 08 maio 2021.
- SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano dos. *A guerra ao crime e os crimes da guerra: uma crítica descolonial às políticas beligerantes no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.
- SANTOS JUNIOR, Rosivaldo Toscano. Qual a sua droga? Maconha, hipocrisia ou isonomia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 141, ano 26, mar. 2018.
- SANTOS, Rogério Dutra dos. A violência legitimada: o estado de exceção como regra. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 10, n. 1, p.255- 262, jan./jun. 2005.
- SCHÜNEMANN, Bernd. *Consideraciones críticas sobre la situación espiritual de la ciencia jurídico-penal alemana*. Bogotá: Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía de Derecho; Universidad Externado de Colômbia, 1998.
- SILVA, Denival Francisco da. *De guardião a vilão: a contribuição do poder judiciário no desmonte da democracia no Brasil*. Florianópolis: EMais, 2018.
- SIMON, Jonathan. *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2011.

- SOUZA, Ithala Oliveira; OLIVEIRA, Ilzver de Matos; SOUZA, Daniela de Andrade. Criminalização de mulheres pela lei de drogas nos discursos do Tribunal de Justiça de Sergipe. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 1. p. 227-251, 2022.
- TAVARES, Juarez. *Fundamentos de Teoria do Delito*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.
- THORN, Jon. *Guia do café*. Lisboa: Livros e livros, 1998.
- TUMEN, Melvin M. *Estratificação Social: as formas e funções da desigualdade*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1970.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *Drug Enforcement Administration*. Disponível em: <https://ccguide.org/young88.php>. Acesso em: 01 ago. 2020.
- UNODC. World Drug Report 2020. *United Nations publication*, n. E.20.XI.6. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_BOOKLET_4.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.
- VALOIS, Luís Carlos. *o direito penal da guerra às drogas*. 3. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D' Plácido, 2020.
- VERONESE, Josiane Rose Petry. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, ano 5, n. 9, p. 11-20, nov. 1999.
- VIVES ANTÓN, Tomás Salvador. *Fundamentos del Sistema Penal*. 2. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.
- WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- WEBER, Max. A política como vocação. In: WEBER, Max. *Ensaios de Sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.
- WEBER, Max. *Os economistas: textos selecionados*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- WILLRICH, Michael. Criminal justice in the United States. In: GROSSBERG, Michael; TOMLINS, Christopher (ed.). *The Cambridge history of law in America*, New York, v. 3, p. 195-231, 2008.
- ZACCONE, Orlando. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.
- ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *A questão criminal*. Rio de Janeiro: Revan, 2013.
- ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *Tratado de derecho penal: parte general*. Tomo I. Buenos Aires: Sociedad Anónima Editora, 1980.
- ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- ZALUAR, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- Žižek, Slavoj. *Violência: seis reflexões laterais*. São Paulo: Boitempo, 2014.

The cover features a photograph of a modern, white building with large glass windows and a prominent white statue of a seated woman holding a book. The building is situated on a hillside with a large pool of water in the foreground. The sky is blue with scattered white clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Estupro, conjugalidade e subalternidade da mulher no Brasil: uma relação de (três) poder(es)

Rape, conjugality and woman subalternity in Brazilian scenario: a relationship of (three) power(s)

Jackeline Caixeta Santana

Rosa Maria Zaia Borges

Estupro, conjugalidade e subalternidade da mulher no Brasil: uma relação de (três) poder(es)*

Rape, conjugality and woman subalternity in Brazilian scenario: a relationship of (three) power(s)

Jackeline Caixeta Santana**

Rosa Maria Zaia Borges***

Resumo

Compreendendo as diversas facetas da discriminação, baseada em gênero e da violência contra as mulheres no cenário brasileiro, analisa-se, neste trabalho, como o estupro conjugal é tratado pelo Estado a partir de suas três funções — legislativa, executiva e judiciária. Em um primeiro momento, buscou-se investigar e melhor compreender os processos responsáveis pela construção de relações interpessoais e institucionais que forjam uma dicotomia entre o *Eu* e o *Outro*, bem como verificar a disseminação de essencialismos que colocam as mulheres em posição de subalternidade social. Posteriormente, procedeu-se à análise das funções estatais no tocante às dificuldades e aos entraves associados à identificação e ao combate do estupro conjugal no contexto atual, examinando-se normativas, órgãos da rede de enfrentamento e decisões judiciais que, em que pese tenham evoluído no debate sobre a violência sexual por parceiro íntimo, esbarram em empecilhos, políticas e comportamentos oriundos de uma estruturação estatal que reifica a subalternidade feminina. *Orientada* pela lente analítica pós-colonial, trata-se de pesquisa qualitativa, de objetivos explicativos e conduzida mediante a combinação de uma parte teórica — momento em que se procedeu à síntese de literatura precedente sobre o referencial adotado — e uma parte analítica — momento em que se realizou a análise de normativas e colhidos dados empíricos juntamente a processos judiciais. Ao final, foi possível aferir que a lógica de subalternidade da mulher ultrapassa as fronteiras do lar e atinge as relações institucionais, encontrando, no estupro conjugal, sua mais perversa expressão que, em função de um aparelhamento discriminatório do Estado, é descaracterizado e/ou ignorado, desamparando as mulheres vitimizadas no âmbito da conjugalidade.

Palavras-chave: estupro marital; essencialismos; gênero; pós-colonialismo; violência por parceiro íntimo.

* Recebido em 21/03/2022

Aprovado em 29/08/2022

** Mestranda e graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (2019). Pesquisadora no Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura (CLAEC) e no Laboratório de Estudos Decoloniais (LAED/UFU). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito e Sexualidade (UFBA/CNPq). Assistente Editorial da Revista de Estudos Empíricos em Direito - REED (ISSN: 2319-0817). Advogada no Cravinas - Clínica de Direitos Humanos e Direitos Sexuais e Reprodutivos da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). Desenvolve pesquisas nas áreas de Justiça Reprodutiva, Litígio Estratégico, Advocacy, Decolonialidade e Diversidade Étnico-racial e de Gênero. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/1785981651524897>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4895-3962>. E-mail: caixetajackeline@hotmail.com.

*** Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (2009). Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio Sinos – UNISINOS (2001). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (1997). Pesquisadora no Laboratório de Estudos Decoloniais (LAED/UFU). Professora Adjunta e Coordenadora do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito “Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia/MG. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/8865507024489613>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8611-1980>. E-mail: rosamzaia@gmail.com. Email: caixetajackeline@hotmail.com e rosamzaia@gmail.com

Abstract

Understanding the different facets of gender-based discrimination and violence against women in the Brazilian scenario, this research aims to analyze how marital rape is treated by the State from its three functions — legislative, executive and judicial. At first, we sought to investigate and better understand the processes responsible for building interpersonal and institutional relationships that forge a dichotomy between the *Self* and the *Other*, as well as verifying the dissemination of essentialisms that place women in a position of social subordination. Afterwards, we proceeded to analyze the state functions regarding the difficulties and obstacles associated with the identification and combat of conjugal rape in the current context, examining regulations, organs of the confrontation network and judicial decisions that, despite having evolved in the debate on intimate partner sexual violence, they come up against obstacles, policies and behaviors arising from a state structuring that reifies female subalternity. Guided by the post-colonial analytical lens, it is a qualitative research, with explanatory objectives, which was conducted through the combination of a theoretical part — moment in which precedent literature was synthesized on the adopted reference — and an analytical part — moment in which the analysis of regulations was carried out and empirical data were collected from legal proceedings. In the end, it was possible to verify that the logic of subalternity of women goes beyond the borders of the home and reaches institutional relations, finding in conjugal rape its most perverse expression that, due to a discriminatory apparatus of the State, is mischaracterized and/or ignored, forsaking women victimized in the context of conjugality.

Keywords: Marital rape; Essentialisms; Gender; Postcolonialism; Intimate partner violence.

1 Introdução

O estabelecimento de desigualdades entre sujeitos, a partir de suas diferenças, não é um fenômeno recente na história do Brasil. Esse acontecimento, inaugurado com a invasão colonial, vem se aperfeiçoando à medida que as narrativas políticas e historiográficas oficiais permanecem minando o percurso de resgate dos saberes aniquilados pelo “epistemicídio”¹ e também as tentativas de promover uma horizontalidade social que, ao invés de simular a aparente superação dessas desigualdades, de fato, compreenda as complexidades sociais e institucionais que as sustentam e, nelas, intervenha.

Inerentes a essa configuração estratificada, as relações de gênero esboçam com nitidez o sucesso da empreitada colonial no território que, atualmente, corresponde ao brasileiro. A articulação da subalternidade da mulher, em detrimento do homem,² quanto mais confrontada com o ordenamento jurídico e com o Sistema de Justiça brasileiro, mais revela sua concretude e sua robustez fáticas. Isso porque as diversas formas de se relacionar, de viver e de compreender o mundo da vida foram transformados por concepções de subser-

¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *La Globalización del Derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Universidade Nacional de Colombia, ISLA, 1998. p. 208.

² Ressalta-se que a afirmação genérica “subalternidade da mulher em detrimento do homem” comporta diversas camadas de complexidade que a presente investigação não foi capaz de comportar. Isso porque, contrapondo-se às narrativas hegemônicas que preceituam a mulher como uma figura universal — branca, cisgênero, heterossexual, burguesa e situada no Norte Global —, as múltiplas realidades existentes no Brasil, e mundo afora, expõem a pluralidade de mulheres, e também de homens, no que toca a marcadores étnico-raciais, de gênero, de sexualidade, de localidade, de escolaridade, de posição socioeconômica, dentre outros. Assim, esta pesquisa, por atentar-se às relações em uma dinâmica, sobretudo, de institucionalidade, privilegiando o comportamento das funções estatais na atualização e no fortalecimento da subordinação da mulher no contexto político-jurídico-social brasileiro, viu-se limitada à forma universal de tratamento dos sujeitos “mulher” e “homem”. Não houve, portanto, qualquer pretensão de invisibilizar as pluralidades existentes nessas categorias analíticas genéricas, entretanto, as próprias normas, políticas públicas e ações judiciais, majoritariamente, as tratam desta maneira, o que impede a complexificação do problema de pesquisa por ausência de arcabouço analítico fático, haja vista a impossibilidade de tecer inferências não deduzíveis dos próprios dados coletados desde a lente epistemológica adotada — pós-colonialismo.

viência e inferioridade afixadas ao exercício de uma autoridade masculina que se utiliza(va), dentre outras artimanhas, da subversão epistemológica como estratégia de dominação.

Ao se espriar pelo campo jurídico, observa-se que, a despeito de mudanças e evoluções no pertinente à discriminação de mulheres e à violência sexual terem sido engendradas do ponto de vista formal-normativo, “pouco se tem feito quanto aos componentes estrutural e político-cultural, que fazem parte do processo de atribuição de sentido às normas”. Como consequência disso, tem-se a mitigação dos efeitos legais dessas normas que, constantemente impactadas pela arraigada subalternização social das mulheres, tecem os fios de sua subalternização desde uma ótica também institucional.³

Enquanto projeto que se prorroga no tempo, patente a necessidade de que sejam analisados os modos como esses mecanismos de hierarquização rearranjam-se para que se adequem às mudanças histórico-sociais e que persistam reverberando na estrutura do Estado brasileiro. Nesse sentido, propõe-se, neste artigo, refletir sobre o estupro conjugal — também identificado por estupro marital — como uma das heranças desse projeto que atravessa e informa a própria estrutura estatal brasileira, transpondo-se para a insuficiência de suas funções constitucionais — legislativa, executiva e judiciária — em compreender e, consequentemente, coibir esse tipo de violência. Trata-se, portanto, de uma pesquisa cujo pressuposto é o funcionamento do Direito como uma estrutura de poder imersa em contextos social, cultural e historicamente forjados que, longe de posicionar o Estado como uma entidade abstrata e autossuficiente, revela seu condicionamento e sua limitação às dinâmicas de poder subjacentes a um tecido social.

Para tanto, em um primeiro momento, esboçam-se a substância e as pretensões da matriz teórica pós-colonial, sobretudo em relação à construção terminológica de subalternidade e de essencialismos, o que se faz por meio de síntese da literatura precedente sobre o tema, visando, com isso, melhor compreender a opressão à mulher como estruturante da sociedade e do aparelhamento ideológico do Estado brasileiro. Em um segundo momento, procura-se aferir a reação desse Estado frente ao estupro conjugal, partindo-se de uma análise de componentes de cada uma de suas funções — legislativa, executiva e judiciária. Haja vista tratar-se de uma parte da investigação que busca “focar nas diversas formas de estudar o sistema de justiça, incluindo o poder judiciário e [as] demais instâncias de outros poderes que dele participam”, interagindo, pois, com aspectos que atravessam órgãos do executivo (i); com o comportamento de profissionais do Direito ao confrontar o tema (ii); com normas e suas funções na sociedade (iii); e, ainda, com o tratamento do tema em alguns julgados de diversos tribunais (iv), entende-se que esta pesquisa reúne dados empíricos.⁴

Assevera-se que, dada a multiplicidade de questões que perpassam a reprodução e a consolidação de um comportamento discriminatório na própria estrutura estatal brasileira, este trabalho não possui qualquer pretensão de exaurir ou explorar todas as nuances que envolvem o tema. Perfaz-se, então, como uma investigação cujo levantamento bibliográfico e documental dirigiu-se à construção de uma pesquisa qualitativa, orientada pela abordagem epistemológica pós-colonial para fins de objetivos explicativos que possibilitem visualizar alguns aspectos do tratamento da violência sexual na conjugalidade pelo Sistema de Justiça brasileiro em contraste à sua predominante construção por um Estado estruturado pela concepção de subalternidade da mulher.

³ ALMEIDA, Gabriela Perissinotto de; NOJIRI, Sérgio. Como juízes decidem os casos de estupro? Analisando sentenças sob a perspectiva de vieses e estereótipos de gênero. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5291/3852>. Acesso em: 22 ago. 2022.

⁴ IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maira Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 13.

2 Pós-colonialismo frente às relações de poder: traçando as linhas da subalternidade feminina e da violência colonial

Pautado na necessidade de ruptura dos essencialismos e estigmas aventados pelo empreendimento neocolonial europeu em relação, sobretudo, aos continentes africano e asiático, os estudos pós-coloniais emergem enquanto matriz teórica que se contrapõe à narrativa hegemônica de modernidade. Seu surgimento relaciona-se, estreitamente, com as distorções causadas pelo colonialismo⁵ que, ao disseminar forças de opressão e dominação, reclama compromissos com o desenvolvimento de novas formas de trabalhos que se engajem com a transformação social e com a confecção de uma distinta dinâmica ideológica.⁶

Seu conteúdo, entretanto, não é homogêneo. Embora reunido sob uma mesma denominação, os estudos pós-coloniais recebem influências que transitam entre o marxismo, os feminismos, o pós-estruturalismo, os estudos étnico-raciais e, dentre outros, os estudos culturais^{7/8}. Assim, face à pluralidade de imbricações possíveis e existentes, este trabalho se concentra na concepção basilar que interliga as variadas críticas esboçadas, buscando dialogar com alguns expoentes desses pensamentos para tecer um panorama do processo de subalternização de determinados sujeitos na sociedade, especialmente, a mulher.

Esses estudos interdisciplinares possuem como denominador comum o objetivo de (re)ler e (re)interpretar a historiografia oficial criticamente e, a partir disso, disseminar a perspectiva dos povos cuja fala foi eclipsada pela intervenção colonizadora. Tal necessidade decorre do fato de que as práticas engendradas pelo neocolonialismo europeu, ainda no século XIX, suprimiram as manifestações locais, condicionando-as a uma posição de conhecimento sem valor, o que, gradativamente, aniquilou a grande maioria dos saberes originários.⁹ Com isso, uma suposta relação multicultural foi falseada, em que, ao contrário do enunciado, a troca de experiências não era equânime ou recíproca, mas sim emergia de forma verticalizada e opressora.¹⁰

Em decorrência disso, essa arquitetura construiu um conceito falacioso de modernidade, pela qual a produção europeia passou a situar-se como a única digna de valorização e validação social. Latour explica

⁵ Tal como elucidado com relação às categorias de “mulher” e “homem”, colonialismo não é um conceito homogêneo e universal. A depender a lente analítica e epistemológica adotada, existem diferenças substanciais que merecem destaque. Em uma ótica pós-colonial, o colonialismo refere-se às repercussões da dominação europeia com relação aos territórios africano e asiático a partir do século XIX, cujos nefastos desdobramentos incidem, sobretudo, nos âmbitos político, cultural e intelectual. Assim, a categoria colonialismo centra-se na análise das tensões entre “poder, subjetividade, identidade, representação e conhecimento” (BALLESTRIN, Luciana. Modernidade/Colonialidade sem “Imperialidade”? O Elo Perdido do Giro Decolonial. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/QmHJT46MsdGhdVDdYPtGrWN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 jan. 2022. p. 511). Ao se adentrar, contudo, em uma perspectiva epistemológica decolonial, o colonialismo está, temporal e espacialmente, situado nas relações de ingerência e dominação política diretas travadas a partir do século XV no território que corresponde à atual América Latina (QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (org.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007). Consiste, portanto, nas múltiplas violências engendradas nos âmbitos da existência social que perpetuaram-se a partir da faceta oculta da modernidade: a colonialidade (MIGNOLO, Walter. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 94, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092017000200507&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 28 mar. 2021.).

⁶ YOUNG, Robert J. C. *Postcolonialism: an historical introduction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2001. p. 11.

⁷ MANTELLI, Gabriel. *Maps and encounters: postcolonial approaches to international law and development*. 2019. 184 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3KaGcFH>. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁸ Consoante destacam Colaço e Damázio (COLAÇO, Thais Luzia; DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. *Antropologia Jurídica: uma perspectiva decolonial para a América Latina*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 79), “os estudos conhecidos na academia como pós-coloniais são tratados usualmente a partir de duas perspectivas. De um lado, temos os ‘Subaltern Studies’ (Ranjit Guha, Shahid Amim, David Arnold, Partha Chatterje, Dipesh Chakrabarty, entre outros) que refletem a partir da Índia, vinculam-se com o pensamento marxista e com os movimentos anticoloniais. Há também os estudos chamados apenas de ‘pós-coloniais’; neste âmbito, destacam-se os nomes de Homi Bhabha, Gayatri Spivak e [...] Edward Said”.

⁹ LÊDA, Manuela Corrêa. Teorias pós-coloniais e decoloniais: para repensar a sociologia da modernidade. *Revista dos Pós-Graduandos em Ciências Sociais*, v. 23, n. 45, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3K6q4Ff>. Acesso em: 15 jul. 2020.

¹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (org.) *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Alameda, 2010. p. 09.

essa ocorrência apontando duas assimetrias do termo. A primeira consiste na ideia de ruptura da regularidade da passagem do tempo, ao passo que a segunda assenta-se na existência de vencedores e vencidos nesta narrativa. O contrassenso reside, justamente, nesse processo intuitivo de associação entre modernidade e o espaço geopolítico da Europa. Isso porque a aludida ruptura reporta ao advento da colonização que, além de introduzir o conceito de modernidade, caracteriza-se pelo manejo de instrumentos hierarquizantes em interesse do próprio colonizador, tido como vencedor nesta narrativa.¹¹

O subentendido que permeia essa associação é, portanto, arriscado, já que (i) naturaliza e legitima a imposição do poder; (ii) torna invisíveis os impactos sofridos pelos povos originais; e (iii) evidencia que o entendimento de modernidade fora construído não por evoluções espontâneas e lineares de natureza econômica, política e/ou social, mas sim relaciona-se a um espaço pré-estabelecido.

Nesse sentido, ao referenciar a modernidade à Europa e mascarar a relevância espacial para a confecção deste discurso, desenvolve-se o imperativo de superioridade cultural europeia em detrimento da desvalorização e da inferiorização de conhecimentos e sujeitos que dali não se originam. Ainda, essa referência deturpada dificulta a atualização semântica do que se concebe como moderno. Isso porque, se seu entendimento é forjado em razão de um espaço físico e este é, por sua natureza, inalterável — ou de difícil alteração —, a atualização semântica do termo não encontra lugar, ficando restrita a um modo de significar que fora selecionado unilateralmente por aquele que sempre figurou na posição “legítima” de enunciação — a própria Europa.

Como consequência dessa articulação política, os países colonizados passaram por um processo de subtração cultural e identitária que, aos poucos, contaminou todo o conhecimento histórico propagado a nível mundial, de modo a excluir os povos nativos como sujeitos constitutivos de suas próprias experiências. Na ótica de Said, toda essa arquitetura era sustentada pela divulgação das “ideias sobre as bases biológicas da desigualdade racial” que, ao estruturar uma lógica binária, concentrou uma oposição entre Ocidente e Oriente, traçando, em correspondência, as antíteses modernidade/atraso e civilidade/incivilidade.¹²

Isso quer dizer que, ao assumir a postura imperialista, a dicção comportamental — e também ideológica — europeia situava-se como um ideal de civilização a ser alcançado, desenhando uma moldura totalizante e eurocêntrica que, ao buscar seduzir os colonizados com discursos de progresso e apoio, procurou também neutralizar as resistências sociais. Toda essa construção epistêmica foi, portanto, uma estratégia hábil de controle, exploração e administração social que se traduz no colonialismo e que se transpõe na atualidade em diversas relações sociais e interpessoais, reiterando a subalternidade dos indivíduos destituídos de poder.

A centralidade dos esforços pós-coloniais concentra-se, então, na desconstrução dos reflexos dessa diferença cultural vivenciada conflitivamente¹³, tendo-se como ponto de partida a reversão da lógica de inferioridade do Sul Global. Essa proposta de dissolução dos estereótipos perpassa a reorganização do que as diretrizes de normalidade e modernidade significam, buscando o resgate epistemológico e a disseminação dos saberes periféricos enquanto conhecimentos legítimos e dignos de reconhecimento social.

Neste panorama, depreende-se que a nomenclatura pós-colonial não marca tão somente uma temporalidade, indicando um período posterior ao colonialismo europeu engendrado a partir do século XIX, mas também elucida o funcionamento da migração de poder ao longo do tempo.¹⁴ Dito de outro modo, a pretensão pós-colonial orbita o entendimento de que os padrões de dependência, subdesenvolvimento e marginalização típicos do colonialismo se estendem para além da emancipação política dos países e dos sujeitos colonizados.¹⁵

¹¹ LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994. p. 15.

¹² SAID, Edward. *Orientalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1978. p. 213.

¹³ BHABHA, Homi. *O local da cultura*. Belo Horizonte: UFMG, 1998. p. 21.

¹⁴ HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: UFMG, 2003. *passim*.

¹⁵ HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 56.

2.1 Notas sobre um abismo: a construção da oposição entre o *Eu* e o *Outro*

As violências e as contradições impetradas pelos colonizadores em relação à empreitada colonialista significaram todas as relações sociais e interpessoais a partir da construção de crescentes (o)posições. De modo muito simbólico e, ao mesmo tempo, verossímil, Fanon destaca, em sua obra, a existência de um abismo entre o colonizador e o colonizado, o qual, ao atribuir espaços sociais a cada indivíduo, gerou uma antítese entre o *Eu*, detentor do poder, e o *Outro*, que a aquele deve submeter-se.

Dentre outras denúncias realizadas em seus escritos, a descrição das disparidades entre as casas dos colonizadores e as moradias dos colonizados ilustra de maneira muito concreta a dura realidade de subordinação dos nativos e de apropriação de seus recursos pelos colonos. “[...] Saciada, indolente, cujo ventre está permanentemente repleto de boas coisas [...]” torna-se uma narrativa romântica e contrastante com “a cidade indígena, a cidade negra, a médina”, nas quais, conforme elucida o autor, pouco importa como e onde se nasce ou se morre, já que os sujeitos estão sempre uns empilhados nos outros, marcados pelos estigmas da colonização.¹⁶

A descrição de Fanon é simbólica porque utiliza um espaço físico para demonstrar um lugar que é, para além disso, também político e social. Ao contrapor as estruturas das moradias dos colonizadores e dos colonizados, em um campo de suficiência em embate com precariedade, o autor revela as disputas que perpassam o processo de dominação, evidenciando a existência de um *locus* hegemônico que se afirma por meio da opressão de *outros* sujeitos.

Entretanto, possível observar que esse arquétipo de hierarquização social não se estrutura de forma desvinculada de outras categorias sociais, como o gênero, exemplificativamente. Isso porque os arranjos hierárquicos que os cercam possuem uma origem multideterminada que, ao operar a favor da propagação assimétrica do poder e das competências sociais decisórias, solidifica um tecido social com lugares bem definidos, colocando a mulher em posição de subalternidade social.

Por isso, as discussões pós-coloniais e as pertinentes à opressão da mulher na sociedade mostram-se entrelaçadas, uma vez que ambas se fundamentam em uma “epistemologia da alteridade”, na qual a recuperação de vivências apagadas e a emancipação de sujeitos silenciados são imprescindíveis para o desmantelamento da figura do “Outro da modernidade ocidental”.¹⁷

Esse *outro* recebe diversas conotações. Na perspectiva de Silva¹⁸, figura-se como um “anti-modelo” que, totalmente despido de autonomia e autenticidade, não consegue produzir ou viver sem aquele que *É*, como se na condição de empréstimo contínuo vivesse. Por conseguinte, a este *outro* só restaria obedecer àquele que *É*, restando aprisionado a uma vida de reiterada subserviência.

Kilomba aprofunda essa ideia ao concatena-la às estruturas de exclusão racial e negação, evidenciando que o *outro* — os sujeitos negros — é o emaranhado de características e expressões existenciais que o *self* — o *eu*, os sujeitos brancos — não admite ser associado. Assim, esse *outro* adquire uma dimensão de exterioridade e marginalidade, sendo uma construção identitária relacional forjada sob uma noção de civilizados e incivilizados cujo lastro que determina cada espaço tem por fundamento, especialmente, as diferenças étnico-raciais.¹⁹

Já Spivak, lastreada nas percepções desenvolvidas pelo grupo *Subaltern Studies*, concretiza esse pensamento remontando à ideia do *outro* enquanto sujeito subalterno. Este, na posição de indivíduo desprovido

¹⁶ FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. p. 29.

¹⁷ ALMEIDA, Sandra Regina. Intervenções feministas: pós-colonialismo, poder e subalternidade. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 2, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3pvIJ54>. Acesso em: 17 jul. 2020.

¹⁸ SILVA, Janssen Felipe da. Sentidos da educação na perspectiva dos estudos pós-coloniais latino-americanos. In: MARTINS, Paulo Henrique et al. *Guia sobre post-desarrollo y nuevos horizontes utópicos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos, 2014. p. 206.

¹⁹ KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2020. p. 34-38.

de agenciamento, não consegue alcançar a possibilidade da fala, sequer em um aspecto dialógico. Isso, não porque não possui voz, mas porque é enfraquecido exaustivamente com práticas de emudecimento e silenciamento.²⁰

Concorda com essa posição, Guha para quem o subalterno é aquele destituído de poder e autorrepresentação, a quem é negada a possibilidade de figurar como sujeito protagonista de sua própria história²¹. Dessa maneira, o subalterno, esse *outro* inscrito no projeto colonial, é um ser construído em um lugar cativo e restrito que, amarrado ao controle daquele que o coloniza — o *Eu*, acaba por circunscrever-se em um grupo “minoritário” cuja imprescindibilidade para a constituição do “majoritário” é indiscutível.²²

Depreende-se dessa configuração antitética, a produção de “subjetividades precárias”²³, em que a construção identitária é fragmentada e colmatada pela introdução de conceitos alienígenas que expropriam a autoafirmação dos sujeitos. É nesse sentido que os entraves de poder e dominação coloniais conectam-se aos debates em torno da generificação e da confecção da subalternidade feminina. Ambos partilham do mesmo princípio fundacional e autossuficiente: a intensa perpetração de violências como um recurso que, ao tempo cria as hierarquias sociais, delas decorrem.

Nesse prisma, discorre Spivak que a mulher subalternizada é confinada a um espaço ainda mais restrito e opressor, restando desamparada no contexto sociojurídico. Tal fato se verifica porque é patente o processo de obliteração da expressão do subalterno, o que ganha contornos ainda mais acentuados ao se tratar da subalternidade feminina, já que a mulher é atravessada por “problemas subjacentes às questões de gênero”.²⁴

Observar gênero enquanto categoria não é, entretanto, capaz de por si só explicar todas as maneiras de subalternização da mulher na sociedade. Mohanty chama a atenção para uma análise que, verdadeiramente, proponha-se a compreender a opressão de gênero enquanto fenômeno multideterminado, pelo qual inexistente uma moldura patriarcal universal. A autora discorre sobre uma dinâmica de poder balanceada entre fatores culturais, ideológicos e socioeconômicos, nos quais se faz necessário situar também raça e etnicidade nos mapas de análise.²⁵

Mapas que, sejam na descrição ficcional, na historiográfica ou naquela que mais se aproxima da realidade fática, revelam as diferenças transformadas em intensas desigualdades. McClintock, ao tornar objeto de estudo um mapa desenhado no *best-seller* produzido ao tempo neocolonial, de nome “As minas do rei Salomão”, cuja autoria é de Haggard, revela como as noções coloniais estão subsumidas em uma lógica que torna a mulher um território de conquista. O desenho cartográfico pretende referir-se a uma aventura de busca e conquista de tesouros, mas, como suscita a autora, as linhas traçadas reportam aos ângulos de um corpo feminino.²⁶

Assim, analisando o delinear dessa cartografia meramente ficcional, McClintock traz à luz como esse corpo-território se torna um objeto inspirado nas disputas coloniais. Sendo uma obra situada na concepção ideológica irradiada ao seu tempo, a autora verifica que o aludido mapa reproduz a existência de (i) minas de diamante, (ii) de fonte de um tesouro e do (iii) lugar de disputa imperial, correspondentes, respectivamente, (i) ao lugar da sexualidade feminina, (ii) à fonte da produção econômica e (iii) à diferença racial.

²⁰ SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: UFMG, 2010. p. 16-17.

²¹ GUHA, Ranajit. *Subaltern Studies I: Writings on South Asian History & Society*. New Delhi: Oxford University Press India, 1982. *passim*.

²² BHABHA, Homi. *O local da cultura*. Belo Horizonte: UFMG, 1998. *passim*.

²³ COSTA, Sérgio. Desprovincializando a sociologia: a contribuição pós-colonial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3QConSp>. Acesso em: 12 jul. 2020.

²⁴ SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: UFMG, 2010. p. 17-18.

²⁵ MOHANTY, Chandra. *Feminism without borders: decolonizing theory, practicing solidarity*. Londres: Duke University Press, 2003. p. 20.

²⁶ MCCLINTOCK, Anne. *Couro imperial: raça, gênero e sexualidade no embate colonial*. Campinas: UNICAMP, 2010. p. 15-40.

À luz disso, vê-se, novamente, o imbricamento das categorias sociais em que “gênero não é só uma questão de sexualidade, mas também uma questão de subordinação do trabalho e pilhagem imperial” e “raça não é só uma questão de cor da pele, mas também uma questão de força de trabalho, incubada pelo gênero”.²⁷

Nesse contexto, Memmi aponta como substância do processo colonial a existência de um padrão racista de pensamento que, para além de evidenciar as diferenças entre dominado e dominador, as tornava razão de discriminações, estabilizando-as enquanto “categoria definitiva”, e, portanto, impassíveis de modificação. Desse modo, pouco importava ao colonizador quem é aquele ser humano, já que, invariavelmente, ele era atravessado por um aparato de “remodelagem” encampado por seu colono.²⁸

Essa rigidez atribuída às diferenças e sua utilização enquanto eixo de reprimenda social e aprisionamento caracterizava-se, pois, como um “estereótipo essencialista”²⁹ que servia de justificativa para todas as violências inerentes ao colonialismo. As distinções naturais e sociais que condicionam cada sujeito eram transformadas em escopo para a redução sistemática da humanidade dos povos originários. Com base na diferenciação de atributos, produziavam-se desigualdades que ressoam na organização social até os dias atuais e que são mais incisivamente sentidas pelas mulheres, sobretudo, por esse processo estar aliado a uma visão essencialista sobre o que é ser mulher.

2.2 Confinada à categoria definitiva de ser mulher: desvelando-se a contribuição dos essencialismos coloniais para uma realidade de discriminação de gênero

Tal como ocorre no colonialismo, as relações de gênero, especialmente no que concernem à violência contra a mulher, provocam uma ruptura identitária atrelada à imposição de pressupostos sociais a serem rigidamente obedecidos, os quais retiram da mulher a sua individualidade, eclipsando sua livre manifestação. Esses pressupostos, também, se encarregam da confecção de uma forma única de viver a vida, que, para além de forjá-la como linear e unidirecional, cristaliza o lugar de subalternidade imposto às mulheres nos espaços sociais e institucionais.

Em que pese a subordinação da mulher em variados contextos anteceda o assentamento do colonialismo, vislumbra-se que o poder colonial agrava essa realidade ao reordenar as relações e dinâmicas globais de poder desde critérios de hierarquização social, dentre eles, o de gênero. Isso porque as prerrogativas reinauguradas nesse cenário se produzem e se reproduzem a partir de diretrizes religiosas, culturais, comportamentais, epistêmicas, sexuais, econômicas, dentre outras, que vão, sorrateiramente, essencializando o que é ser mulher. Trata-se, na realidade, de um projeto político cuja intenção é monopolizar as narrativas pertinentes às mulheres e, por conseguinte, obstaculizar as conquistas femininas, margeando seus espaços e a sua possibilidade de verbalização.³⁰

²⁷ MCCLINTOCK, Anne. *Couro imperial: raça, gênero e sexualidade no embate colonial*. Campinas: UNICAMP, 2010. p. 20.

²⁸ MEMMI, Albert. *Retrato do colonizado precedido do retrato do colonizador*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 122.

²⁹ BAHRI, Deepika. Feminismo e/no pós-colonialismo. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 2, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3QUjgwP>. Acesso em: 02 ago. 2020.

³⁰ Esse fato pode ser ilustrado em diversos momentos da história, a saber: (i) o apagamento de memórias relativas a movimento de mulheres “pelos religiões, pelos sistemas políticos e pelos manuais de comportamento” (PERROT, Michelle. *As mulheres ou os silêncios da história*. Bauru: EDUSC, 2005. p. 09-10); (ii) a desqualificação de demandas femininas através da utilização de termos pejorativos, tal como ocorreu com a transformação, pela mídia britânica, de suffragist em suffragette — sufixo que determina um diminutivo (PURVIS, June. *Emmeline Pankhurst: a biography*. Reino Unido: Psychology Press, 2002.); e (iii) a manipulação de ícones e figuras irreais com vistas a coordenar os comportamentos femininos consoante o interesse socioeconômico, assim como ocorreu com a criação da *Rosie, the riveter*, para incentivar a adesão das mulheres à indústria bélica em tempos de guerra, o que foi abruptamente modificado quando esse período terminou, havendo uma substituição dessa imagem pela referência da dona de casa (RODRIGUES, Pauline. “Rosie, the riveter” volta ao lar: o papel social da mulher estadunidense no pós-Segunda Guerra Mundial através das publicidades em revistas de grande circulação (1944-1945). In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, 6., 2013, [S. l.]. *Anais eletrônicos* [...]. [S. l.], 2013. Disponível em: <http://www.cih.uem.br/anais/2013/index.php?l=trabalhos&id=104>. Acesso em: 18 jul. 2020.).

No entendimento de Webner, conforme exposto em trabalho de Bahri, o ato de essencializar é “atribuir a uma pessoa, categoria social, grupo étnico, comunidade religiosa ou nação uma qualidade constitutiva fundamental, básica e absolutamente necessária”. Ainda, consiste na uniformização de sujeitos dentro de um mesmo grupo, tendo-se por base uma homogeneização interna e diferenciação externa. Bahri também remete à concepção de Fuss, para quem o essencialismo concentra-se nas propriedades hábeis a definir o que é e ou que não é de uma determinada entidade, existindo de forma fixa e invariável.³¹

Logo, perceptível que os estigmas essencialistas conferem um conhecimento estático acerca de um sujeito ou de uma categoria, impossibilitando que haja uma visualização contextual e relacional destes. Além disso, esse caráter imutável aprisiona as formas de significar os fenômenos e sujeitos sociais, bem como suprime a possibilidade de ascensão de grupos e indivíduos, confinando-os aos lugares que a eles foram impostos. Essa configuração rígida se torna, então, um terreno fértil para o estabelecimento de hierarquias sociais e cadeias de opressão que recaem de forma exponencialmente mais gravosa sobre a mulher.

Nesse sentido, com vistas a possibilitar o debate que será feito no segundo momento deste trabalho, os essencialismos aventados sobre as mulheres, em relação à experiência colonial, se voltarão ao vivenciado no Brasil. Isso porque se busca visualizar a construção do aparelhamento ideológico do Estado brasileiro e também a formação do imaginário daqueles que o compõe enquanto uma herança da “violência epistêmica” colonial³² que enraíza no senso jurídico comum um comportamento excludente e colonizador em relação às mulheres.

Sobre o tema, Del Priore³³ esboça a que o “caráter exploratório da empresa portuguesa no Brasil”, “a tradição andocêntrica da cultura ibérica e os objetivos da empreitada colonial” cuidaram de conferir ao homem um papel hegemônico, por meio do qual as práticas de domesticação, que tornavam as mulheres responsáveis pela administração da casa, do casamento, da procriação e, também, pela manutenção familiar, se propagavam e se naturalizavam na colônia.

A autora observa que o comportamento feminino encontrava-se amarrado a estruturas sociais, sexuais e emocionais cujo pano de fundo era global e não encontrava fronteiras. Dito de outro modo, consoante Del Priore, os “tabus, interditos e autoconstrangimentos”, colonizadores do ideário brasileiro e normatizadores do comportamento, prioritariamente, feminino, desdobravam-se de um contexto que, muito embora não tenha sido encenado no Brasil, nele irradiou suas consequências — a Idade Média.³⁴

Em virtude disso, a invasão colonial transportou conceitos essencializantes que tornam “o ser mulher” uma categoria definitiva que ecoa, invariavelmente, sua posição social de subalterna. Araújo³⁵ identifica as leis do Estado e da Igreja como vetores para esse processo, cujo objetivo primordial era manter o “equilíbrio doméstico, a segurança do grupo social e a própria ordem das instituições civis e eclesiásticas”. Com esse excerto, segundo o autor, as pressões exercidas sobre as mulheres e a constante necessidade de gerenciamento de seu comportamento eram elementos estruturais da configuração social, estatal e religiosa da época.

Como consequência disso, sobressaem-se, na construção do essencialismo de ser mulher, várias distorções e discriminações. “Em prosa e em verso”, assim como nos discursos oficiais, desenhava-se a mulher como perigosa, enganadora, desbocada, melancólica, frágil,³⁶ além de instituir um projeto educacional vol-

³¹ BAHRI, Deepika. Feminismo e/no pós-colonialismo. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 2, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3QUjgwP>. Acesso em: 02 ago. 2020.

³² COSTA, Sérgio. Desprovincializando a sociologia: a contribuição pós-colonial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3QConSp>. Acesso em: 12 jul. 2020.

³³ DEL PRIORE, Mary. *Ao sul do corpo*. São Paulo: UNESP, 2009. p. 22-23.

³⁴ DEL PRIORE, Mary. *Ao sul do corpo*. São Paulo: UNESP, 2009. p. 24.

³⁵ ARAÚJO, Emanuel. A arte da sedução: sexualidade feminina na colônia. In: DEL PRIORE, Mary. (org.) *História das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2004. p. 44-46.

³⁶ DEL PRIORE, Mary. *Ao sul do corpo*. São Paulo: UNESP, 2009. p. 33-34.

tado à “arte de prender a seus maridos e filhos”, inserindo a figura masculina como vítima do “instinto feminino” sedutor.³⁷

Ressalte-se, ademais, que as primeiras reivindicações de mulheres que, posteriormente, são organizadas em um movimento conformado como feminista, surgem entremeadas a uma lógica reprodutora de essencialismos. Ainda no século XVIII, quando Mary Wollstonecraft e Olympe de Gouges encampam ideias que contestam os papéis intelectuais e sociais ocupados pelas mulheres, as características uniformizantes, que desconsideram as várias mulheres existentes, são enunciadas. Branca, esposa, filha, mãe, heterossexual e classe alta era a moldura totalizante e estática que definiu o que é ser mulher.³⁸

Por essa razão, no século XIX, Sojourner Truth questiona essa figura eurocentrada e inspirada na figura do homem colonial, da qual diferia-se unicamente em razão do gênero.³⁹ Truth alerta para o que também é sinalizado na obra de tantas outras mulheres negras, como Carneiro, a exemplo: à mulher negra nunca foi atribuído o mito da fragilidade. Ao contrário, esta sempre teve sua força de trabalho explorada, seu “instinto maternal” expropriado e sua imagem ainda mais distorcida, essencializada e fetichizada.

Carneiro indica que, se a mulher é um subproduto do homem, posto que, no arsenal teórico cristão, deriva da costela de Adão — e em outras tantas vertentes epistemológicas é assim também colocada —, a mulher negra realmente não encontra lugar. Isso porque esta origina-se em uma cultura que sequer tem Adão, mas que foi “violada, folclorizada e marginalizada”, sendo “tratada como coisa primitiva, coisa do diabo”.⁴⁰

Dessa forma, enquanto destituída da posição de frágil, a mulher negra situa-se na sociedade em um espaço distinto da mulher branca. Mulata, doméstica, mãe preta, rainha da escola de samba, ama de leite, escrava, dentre outras, são as designações recebidas, o que a tornou alvo de fetichismo, exotização e exclusão social. Para além disso, esses atributos discriminatórios continuam se reinventando e se adaptando às dinâmicas e pressões sociais, de modo a fomentar o mito da democracia racial.⁴¹

Observa-se, pois, que a empreitada colonial cria essencialismos diferentes em relação às variadas mulheres, mas, indistintamente, sustenta a sua condição de subalternidade. Por isso, Pelúcio⁴² indica que explicitar o lugar de fala, em termos epistemológicos, é determinante não somente para romper com a “ciência que esconde seu narrador”, mas também para evidenciar que a confecção dos saberes é geocêntrica e excludente, marginalizando *outros* sistemas de produção de conhecimento — e, por consequência, *outros* sujeitos.

O entrecruzamento de categorias utilizadas como estruturas de verticalização torna-se, então, inadiável para a compreensão da violência colonial sobre as mulheres e seus reflexos atuais.⁴³ Nesse contexto, o estudo dos marcadores sociais da diferença⁴⁴ emerge de forma imprescindível para o adensamento do debate acerca

³⁷ ARAÚJO, Emanuel. A arte da sedução: sexualidade feminina na colônia. In: DEL PRIORE, Mary. (org.) *História das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2004. p. 51.

³⁸ GUERRA, Anita. O que é ser mulher? Versões e contraversões do essencialismo feminino. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 6, n. 11, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3K8z9gS>. Acesso em: 3 ago. 2020.

³⁹ GUERRA, Anita. O que é ser mulher? Versões e contraversões do essencialismo feminino. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 6, n. 11, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3K8z9gS>. Acesso em: 3 ago. 2020.

⁴⁰ CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de. (org.) *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 314.

⁴¹ GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de. (org.) *Pensamento feminista: formação e contexto*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 237-263.

⁴² PELÚCIO, Larissa. Subalterno quem, cara pálida? Apontamentos às margens sobre pós-colonialismos, feminismos e estudos queer. *Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCAR*, v. 2, n. 2, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2sG518n>. Acesso em: 1 ago. 2020.

⁴³ MOHANTY, Chandra. *Feminism without borders: decolonizing theory, practicing solidarity*. Londres: Duke University Press, 2003. p. 18.

⁴⁴ A expressão advém do termo “marcador”, contido nos trabalhos desenvolvidos por Kimberlé Crenshaw, Patricia Hill Collins, entre outras, sendo incorporada no Brasil tanto por meio de estudos realizados no Núcleo de Estudos sobre Marcadores Sociais da Diferença (NUMAS/USP), quanto por outros pesquisadores de diversos núcleos. Sua compreensão pode significar tanto uma noção descritiva, capaz de fornecer recursos para a análise de entrecruzamentos, quanto uma perspectiva que visa solucionar prob-

da articulação política dominante. Isso porque, como elucidado, as relações de subordinação não tocam as mulheres de forma homogênea, sobretudo, porque há limitações na construção das prioridades em torno das quais as mulheres se organizam, a depender de suas demandas específicas e do local onde se situa seus lócus de enunciação.⁴⁵

Lastreando-se nas inflexões étnico-raciais e de classe, essas relações vão se tornando mais complexas e agressivas à medida que uma determinada mulher é atravessada por variados marcadores, sendo certo que, em uma realidade na qual os laços organizacionais possuem uma orientação patriarcal, “raça, gênero e classe não são distintos reinos da experiência, que existem em esplêndido isolamento entre si”, mas sim “existem em relação entre si e através dessa relação”.⁴⁶

Ocorre que esse processo também é permeado por estratégias de suavização da agressividade colonial, já que a figura daquele que é superior e civilizado não pode estar atrelada a práticas exploratórias e violentas. Dessa forma, o essencialismo tanto a favor da depreciação de certos indivíduos quanto a favor da exaltação de outros.

Nesse sentido, para Fanon, uma imagem de integridade moral dos colonizadores era constantemente imposta. Apropriando-se do prestígio atribuído a um ensino religioso exímio e somando-se outras prerrogativas sociais altamente valorizadas — tais como a honestidade e a lealdade correlatas à figura de trabalhador e a transmissão de valores de geração em geração —, o colonizador conseguia delinear o seu retrato ocultando a cadeia de opressão por ele desenvolvida.⁴⁷

Essa herança colonial — que associa o homem a uma figura de integridade moral e o coloca em posição hegemônica — se perpetua ao longo da história e acaba por encontrar lugar nos mais diversos espaços sociais e nas variadas formas de relacionamento travadas na sociedade. Dentre esse *loci* de enunciação, destaca-se o Direito que, ao pretender-se enquanto discurso uníssono e reclamar para si o “arquétipo da salvação”, (re)produz um projeto político que “silencia e desqualifica a experiência e a pluralidade das mulheres e o conhecimento de feministas”.⁴⁸

Aproximando-se do objeto de análise desta pesquisa — a violência sexual impetrada no âmbito da conjugalidade —, observa-se que essa arquitetura, tanto social quanto juridicamente forjada, desdobra-se no processo retroalimentativo de subalternização e desumanização da mulher, “daí a ideia de servidão no estupro marital, pois o inessencial deveria servir o essencial, [impondo] a sujeição da esposa ao marido”⁴⁹. O ato sexual torna-se, em virtude disso, “um ato de dominação e consagração do homem”, operando como um artifício para a constituição das hierarquias de gênero enraizadas em múltiplas sociedades⁵⁰ e que foram sofisticadas por mecanismos próprios do poder colonial — como a construção dicotômica entre o *EU* e o

lemas teóricos e empíricos, como a interseccionalidade, a exemplo (HIRANO, Luis Felipe. Marcadores sociais das diferenças: rastreando a construção de um conceito em relação à abordagem interseccional e a associação de categorias. In: HIRANO, Luis Felipe. ACUÑA, Maurício. MACHADO, Bernardo Fonseca (org.). *Marcadores sociais das diferenças: fluxos, trânsitos e intersecções*. Goiânia: Imprensa Universitária, 2019. p. 28). Ressalte-se, contudo, que as questões étnico-raciais e de classe não são as únicas categorias que se enquadram como marcadores, embora nesta pesquisa somente estas sejam abordadas.

⁴⁵ MOHANTY, Chandra. *Feminism without borders: decolonizing theory, practicing solidarity*. Londres: Duke University Press, 2003. p. 18.

⁴⁶ MCCLINTOCK, Anne. *Couro imperial: raça, gênero e sexualidade no embate colonial*. Campinas: UNICAMP, 2010. p. 19.

⁴⁷ FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. p. 29.

⁴⁸ BAGGENSTOSS, Grazielly. OLIVEIRA, João Manuel de. Direito brasileiro: discurso, método e violências institucionalizadas. In: BAGGENSTOSS, Grazielly et al. *Direito e feminismos: rompendo grades culturais limitantes*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019. p. 95-96.

⁴⁹ ROSOSTOLATO, Breno. Reflexões acadêmicas sobre o estupro marital através da historicidade da violência sexual e de gênero. *Revista Brasileira de Sexualidade Humana*, v. 28, n. 1, 2017. Disponível em: https://www.rbsh.org.br/revista_sbrash/article/view/11. Acesso em: 22 ago. 2022. p. 70.

⁵⁰ ROSOSTOLATO, Breno. Reflexões acadêmicas sobre o estupro marital através da historicidade da violência sexual e de gênero. *Revista Brasileira de Sexualidade Humana*, v. 28, n. 1, 2017. Disponível em: https://www.rbsh.org.br/revista_sbrash/article/view/11. Acesso em: 22 ago. 2022. p. 71.

Outro, a essencialização das mulheres e a transposição desse arcabouço discriminatório para as estruturas das instituições modernas, dentre elas, o Estado.

Inegável, portanto, que a cultura de tolerância do estupro no Brasil — e de invisibilização do estupro conjugal — possui raízes profundas que estão relacionadas ao seu passado colonial e escravocrata. Uma vez que a violência sexual constituía um mecanismo de apropriação dos corpos e das subjetividades femininas pelos homens brancos e proprietários, os mecanismos de naturalização dessa violência foram tecidos à luz da concepção de mulheres, especialmente mulheres negras e periféricas, são objetos à disposição desses sujeitos que ocupam espaços hegemônicos.⁵¹ Isso explica, por exemplo, porque, a despeito da passagem do tempo e das mudanças sociais, essas mesmas mulheres são alvos prioritários do estupro e de inúmeras outras formas de violências, como a hipersexualização de seus corpos.

3 Cartografia do silenciamento: pode a mulher falar no Sistema de Justiça Brasileiro?

Muitas são as formas pelas quais o ordenamento jurídico coopera para a sedimentação de (o)posições sociais, especialmente, aquelas que se responsabilizam por subalternizar a mulher. Enquanto sistema de normas que se pretende universal e legítimo, o Direito brasileiro pauta-se em conceitos modernos ocidentais⁵² que, ao adentrar nos mecanismos dominantes inscritos na narrativa hegemônica e colonial, “eventualmente pode produzir o silenciamento de saberes, praticas, convivências e modos de existir que não se enquadrem com o discurso universal”.⁵³

Em razão disso, o questionamento acerca da possibilidade de fala da mulher no Sistema de Justiça brasileiro, distante de ter um propósito exaustivo, visa trazer provocações acerca da persistência de uma relação colonizadora entre as figuras hegemônicas — o homem e o Estado — e o sujeito de direitos (?) mulher.

Para tanto, escolhe-se como objeto de análise o estupro conjugal, também identificado por estupro marital ou violência por parceiro íntimo. Isso porque essa forma de violência sexual, em virtude de estar intrincada ao ambiente familiar, guarda as mesmas premissas do colonialismo. Visualiza-se um território, pertencente a um sujeito, que, ao ser violentamente invadido por um colonizador, enfrenta uma ruptura identitária responsável por transformar um espaço de desenvolvimento e autoafirmação individual em um lugar de profundas opressões. Semelhantemente, pode ser lido: visualiza-se um corpo, pertencente à mulher, que, ao ser violentamente invadido por seu cônjuge, enfrenta uma ruptura identitária responsável por transformar o ambiente familiar, cujo pressuposto é o desenvolvimento e a autoafirmação individual, em um lugar de profundas opressões.

Dessa forma, o estupro conjugal possibilita a aferição da posição hegemônica masculina com base na lógica de “conquista” do corpo feminino que, dentre outras formas, se materializa com base no acesso exploratório dos corpos femininos, tal como ocorrido no colonialismo em relação aos territórios colonizados. Ao mesmo tempo, o delito se reporta ao Estado à medida em que este não somente se desvencilha da posição de garantidor dos direitos das mulheres, mas, sobretudo, contribui para a propagação dos discursos essen-

⁵¹ CAMPOS, Carmen Hein de *et. al.* Cultura do estupro ou cultura antiestupro? *Revista Direito GV*, v. 13, n. 3, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3pJX7FH>. Acesso em: 22 ago. 2022. p. 989

⁵² Tais como Estado, democracia, direitos humanos, dentre outros (BAGGENSTOSS, Grazielly. OLIVEIRA, João Manuel de. Direito brasileiro: discurso, método e violências institucionalizadas. In: BAGGENSTOSS, Grazielly *et al.* *Direito e feminismos: rompendo grades culturais limitantes*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019. p. 97.).

⁵³ BAGGENSTOSS, Grazielly. OLIVEIRA, João Manuel de. Direito brasileiro: discurso, método e violências institucionalizadas. In: BAGGENSTOSS, Grazielly *et al.* *Direito e feminismos: rompendo grades culturais limitantes*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019. p. 97.

cialistas que as subalternizam, cooperando, pois, para a consolidação de um imaginário sobre conjugalidade tributário das lógicas de poder e dominação coloniais.

Em consequência disso, percebe-se que a violência sexual na conjugalidade é, por excelência, um fenômeno em que a violência colonial e patriarcal encontra expressão máxima, sendo, concomitantemente, “real e simbólico”⁵⁴. A prática delitiva ecoa, então, todo o sistema de opressão à mulher que, para além de se assentar junto às fronteiras do lar, alimenta-se de uma violência que é, também, institucionalizada.

Dantas-Berger e Giffin⁵⁵ retomam a objetificação do corpo feminino como o marco inicial para a sujeição das mulheres, considerando esse processo um eficaz instrumento do qual faz uso o patriarcado. Compartilha desta visão Ballestrin⁵⁶, ao identificar que, em variadas situações conflituosas, a vulnerabilidade dos corpos femininos é acentuada, sendo “o primeiro ‘território’ a ser conquistado e ocupado pelo colonizador”. A autora conclui que, nesse contexto, ocorre uma superposição entre poder colonial e poder patriarcal, pelo que, a rigor, todos os cenários de guerras e ocupações são “empreitadas masculinas e masculinizadas”.

À vista disso, depreende-se que a construção de uma sociedade pautada nas relações de hierarquização social — engendradas pela invasão colonial — assentou múltiplas formas de opressão aos sujeitos subalternos, sobretudo, às mulheres. Considerando-se os corpos como um lugar invadido e explorado — tal qual a América, o Caribe, a África e a Ásia —, considerando-se que essa exploração é assimétrica desde sua constituição. Este trabalho visualiza o estupro conjugal enquanto fenômeno nítido de sujeição feminina através da apropriação de seus corpos.

Nesse sentido, a compreensão do estupro conjugal, enquanto violência institucionalizada, que cumpre a política de controle de corpos femininos, pressupõe a conjugação dos sistemas de opressão da mulher, bem como o entendimento de que as esferas públicas e privadas são miscíveis.

Contrariando o que se espera, cristalizou-se no senso comum a concepção errônea de incomunicabilidade das relações “interpessoais” e daquelas assumidas nos espaços públicos. Por consequência disso, o discurso de isolamento entre as esferas de socialização vem sendo sustentado e, gradativamente, distorce a realidade jurídico-social. Sob o argumento de que existem assuntos de âmbito privado e outros de âmbito público, as violências familiares e, sobretudo, conjugais, tornaram-se toleráveis, já que seriam inconcebíveis enquanto questões de interesse público.

Saffioti⁵⁷ coloca a importância da superação desse abismo entre as aludidas esferas. A autora questiona como defender sua separação se, ainda que exista a tipificação da relação sexual não consentida e da prática de atos libidinosos enquanto delitos, inúmeras mulheres são forçadas cotidianamente a tais, sob o escopo de que se trata de um débito conjugal amparado pela legislação civil e por outros fundamentos morais e patriarcais do ordenamento jurídico.⁵⁸

⁵⁴ DINIZ, Debora. A marca do dono. *O Estadão*, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,amarca-do-dono,1094960>. Acesso em: 18 jul. 2020.

⁵⁵ DANTAS-BERGER, Sônia; GIFFIN, Karen. A violência nas relações de conjugalidade: invisibilidade e banalização da violência sexual? *Cadernos de Saúde Pública*, v. 21, n. 2, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3QCoZrb>. Acesso em: 20 jul. 2020. p. 418.

⁵⁶ BALLESTRIN, Luciana. Feminismos subalternos. *Revista Estudos Feministas*, v. 25, n. 3, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3c6uqjo>. Acesso em: 1 ago. 2020. p. 1038.

⁵⁷ SAFFIOTI, Heleieth. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3pyys78>. Acesso em: 22 jul. 2020. p. 86.

⁵⁸ Essa avidez pelo gerenciamento das mulheres e a necessidade de disciplinar seus corpos se expressa em apenas uma forma de regulamentação pelo Estado e pela sociedade. Essa disputa política perpassa por diversos regramentos, como o da sexualidade e da reprodução, que dita a conduta sexual e os padrões de reprodução aceitos; o da personalidade e do comportamento, que preconiza comportamentos de “recato”, “feminilidade” e “passividade” (FRIEDAN, Betty. *A mística feminina*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2020.); o da estética, que impõe inalcançáveis patamares de beleza (WOLF, Naomi. *O mito da beleza*. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 2018.); e, também, o da força de trabalho, que, se antes determinava o trabalho doméstico e de cuidado como único possível para as mulheres, atualmente as permite ingressar em outras carreiras, mas persiste trazendo marcas de subvalorização e sobrecargas (HIRATA, Helene. *Mudanças e permanências nas desigualdades de gênero: divisão sexual do trabalho numa perspectiva comparativa*. Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 2015. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12133.pdf>.

Conforme apontam Kalb e Koerich, para que o efetivo reconhecimento do estupro conjugal — em todas as suas complexidades — e dos direitos de defesa da vítima depende de avanços jurídico-sociais rumo a uma justiça “equilibrada e equânime”, que seja capaz de oferecer condições de confiança e segurança suficientes para que a vítima não se omita ou “fique receosa de denunciá-lo [o agressor] por medo de perder a própria vida, ou pela demora na concessão de uma medida protetiva de urgência ou prisão preventiva de seu agressor”.⁵⁹

Frete a essa arquitetura, nota-se que a solução do citado problema é de natureza complexa, envolvendo e demandando o engajamento de diversos atores jurídicos e sociais, bem como de variadas instituições capazes de intervir neste cenário. Isso porque, consoante abordado nos tópicos a seguir, lógica de subalternidade feminina é irradiada, sobretudo, nos espaços autossuficientes, em que a reprodução social dos essencialismos seja incontestada. Esses ambientes de disputa de poder, encarregados de produzir e atualizar o acesso desigual aos direitos, abrangem, inegavelmente, a esfera estatal, uma vez que o Direito é masculino⁶⁰ e, a partir de sua posição hegemônica, neutraliza as iniciativas de enfrentamento esperadas, acometendo uma violência institucional que reverbera nas funções legislativa, executiva e judiciária do Estado.

3.1 As oposições se repetem: tecendo as dicotomias entre a suficiência legislativa e a impotência fática

Enquanto processo epistemológico, a literatura normativa revela-se um importante reflexo do modo como as relações de poder operam, assimetricamente, em uma dimensão de proteção jurídico-social. Nesse âmbito, devem ser considerados não somente os dispositivos positivados em lei, mas também, e sobretudo, as matrizes axiológicas que coordenam a harmonia do ordenamento jurídico. Da mesma forma, devem ser vislumbrados os valores morais e ideológicos intrínsecos à confecção e à interpretação da norma, posto que tanto quanto os postulados principiológicos são hábeis a influenciar a forma como a tutela jurídica é exercida.

A esse respeito, destacam-se os esforços aventados pela Lei n. 11.340/06 — Lei Maria da Penha —, a qual introduz parâmetros significativos para a aferição da violência doméstica e familiar contra a mulher no ordenamento jurídico pátrio. Esta se propõe a proteger a mulher em uma dimensão mais abrangente, atribuindo diversas diretrizes a serem adotadas pelo Sistema de Justiça.

Em que pese ter sido alvo de intensas críticas, inclusive, no que compete à sua constitucionalidade⁶¹, o instrumento foi importante ao estruturar três eixos de atuação, a saber: a adoção de medidas criminais; a oferta de serviços de proteção à integridade física e psíquica da mulher por meio de medidas protetivas, assistenciais e psicológicas; e a adesão a condutas preventivas e educativas.⁶²

Uma das vitórias introduzidas pela citada normativa diz respeito ao seu art. 7º, III,⁶³ que, ao discorrer sobre a possibilidade da violência sexual em um âmbito doméstico e familiar, atribuiu ao estupro uma cono-

Acesso em: 02 ago. 2020.).

⁵⁹ KALB, Christiane Heloisa; KOERICH, Giulia. Estupro marital: da proteção normativa penal e do posicionamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *Revista Interfaces Científicas*, v. 8, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/9061>. Acesso em: 22 ago. 2022.

⁶⁰ SABADELL, Ana Lúcia. *Manual de sociologia jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 22.

⁶¹ BIANCHINI, Alice. BAZZO, Mariana. CHAKIAN, Sílvia. *Crimes contra mulheres: Lei Maria da Penha, crimes sexuais, feminicídio*. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 35.

⁶² PASINATO, Wânia. Lei Maria da Penha Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 2, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3pvp0Bp>. Acesso em: 22 jul. 2020. p. 220.

⁶³ Nesse contexto, destaca-se que o dispositivo reúne diversos delitos previstos no Código Penal e em outras legislações, a saber: o próprio crime de estupro; estupro de vulnerável; violação sexual mediante fraude; importunação sexual; induzimento para satisfazer a lascívia de outrem; satisfação de lascívia na presença de criança ou adolescente; e assédio sexual. (BIANCHINI, Alice. BAZZO, Mariana. CHAKIAN, Sílvia. *Crimes contra mulheres: Lei Maria da Penha, crimes sexuais, feminicídio*. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 71-72).

tação normativa que sequer era considerada — a conjugal. Ocorre que essa mesma conquista apresenta um contrassenso intrincado à sua própria formulação. Isso porque, ao tempo que se admite a violência sexual praticada por parceiro íntimo, esse dispositivo acoberta, também, outras formas de violência sexual que não necessariamente ocorrem em uma relação de conjugalidade, mas sim se circunscrevem a um cenário doméstico ou familiar.

Tal fato, por si só, não impede o diagnóstico do estupro conjugal, entretanto, impacta sua percepção ao ser amplamente associado ao inciso II do art. 1.566 do Código Civil que preceitua os ditos deveres conjugais. A narrativa do dispositivo impõe que “a vida conjugal no domicílio familiar” é uma obrigação recíproca do casal. Sabe-se, contudo, que essa redação imprecisa, rotineiramente, dá escopo a um entendimento de que a relação sexual consiste em uma obrigação firmada quando do contrato sexual, sendo um “direito-dever” dos cônjuges “cederem reciprocamente seus corpos” à mútua satisfação sexual⁶⁴ e não uma violência que se concretiza na apropriação e no controle dos corpos femininos.

A despeito disso, essa premissa da reciprocidade não se concretiza no plano fático. Em um primeiro momento, porque os processos de subalternização da mulher no cenário nacional evidenciam a impossibilidade de que a paridade de negociação entre homens e mulheres na sociedade, sobretudo nas relações de conjugalidade, seja um dado estável. Isso se reflete, especialmente, na tensão entre dissenso e ato sexual, visto que a capacidade de consentimento, enquanto “direito de recusar as relações sexuais” e “expressão da liberdade sexual e da autodeterminação” é um fenômeno recente e em constante ameaça no cenário nacional⁶⁵. Assim, se, para mulheres, o consentimento resulta de construções estruturantes intrincadas e complexas; em relações de conjugalidade, isso se torna ainda mais sensível e digno de acurada investigação.

Em um segundo momento, a confecção e consolidação de essencialismos com relação à mulher e seus supostos papéis sociais desequilibra a distribuição de deveres e competências no âmbito conjugal, pelo que às mulheres é atribuída a responsabilidade pela “preservação do casamento e da família”⁶⁶, isto é, pela constituição e fomento dos afetos e cuidados que deveriam, a rigor, garantir a sobrevivência de uma união, o que permite visualizar a unilateralidade dos ditos “deveres conjugais”.

Para além da essencialização do que é ser mulher, Spivak elucida que “o caminho da diferença sexual é duplamente obliterado”, uma vez que, embora tanto mulheres quanto homens sejam “objetos da historiografia colonialista e sujeitos da insurgência, a construção ideológica de gênero mantém a dominação masculina”.⁶⁷ Por essa razão, a amplitude da violência sexual no âmbito da Lei Maria da Penha, muitas vezes, não consegue indicar a verdadeira ocorrência do estupro conjugal, o que repercute no fato de que, muitas vezes, a percepção da violência conjugal seja ocultada pelo diagnóstico das tantas outras violências tuteladas pelo instrumento. Consoante apontam Grossi e Brazão, “é praticamente impossível desvendar, nos dados estatísticos, situações de estupro conjugal, porque elas estão escondidas em outros itens, como o de lesões corporais”⁶⁸.

Assim, embora detenha extrema relevância simbólica e jurídica, sendo considerada uma das três melhores legislações sobre gênero no mundo⁶⁹, a referida lei ainda demonstra estar confinada às coordenadas do

⁶⁴ ACQUAVIVA, Graziela. OLIVEIRA, Isaura. Invisibilidade e silenciamento frente ao estupro nas relações de intimidade: uma expressão da violência de gênero. In: PIMENTEL, Silvia; PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de. (org.) *Estupro: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinaridade*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018. p. 60.

⁶⁵ LEITE, Mariana Silva; LIMA, Marília Freitas; CAMARGO, Beatriz Corrêa. Coerção e consentimento no crime de estupro: a valoração dos atos sexuais em um campo de disputas. *Caderno Espaço Feminino*, v. 33, n. 1, 2020. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/55581>. Acesso em: 22 ago. 2022. p. 202.

⁶⁶ ACQUAVIVA, Graziela. OLIVEIRA, Isaura. Invisibilidade e silenciamento frente ao estupro nas relações de intimidade: uma expressão da violência de gênero. In: PIMENTEL, Silvia; PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de. (org.) *Estupro: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinaridade*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018. p. 65.

⁶⁷ SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: UFMG, 2010. p. 85.

⁶⁸ GROSSI, Miriam; BRAZÃO, Analba. *Histórias para contar*. Retrato da violência física e sexual contra as mulheres na cidade de Natal. Natal: Casa Renascer, 2000.

⁶⁹ SANTOS, Silvia Chakian de Toledo. A palavra da mulher vítima de violência sexual. In: PIMENTEL, Silvia. PEREIRA, Beatriz.

patriarcado. Seu desenvolvimento, lastreado no art. 226, §8º da Constituição Federal, que institui a família como base da sociedade, atribuindo-lhe uma proteção especial, acaba por ceder espaço à consolidação de diversas formas de violências e essencialismos perpetrados nesse espaço.

Evidencia tal situação o percurso semântico que os crimes sexuais possuem para narrativa penal quando em contraste com as relações familiares e com a concepção sobre o que é ser mulher. A exemplo, cita-se o fato de que somente em 2005 a ideia de honestidade foi retirada da legislação penal.⁷⁰ Essa construção, de “mulher honesta”, além de estabelecer a seletividade da tutela jurídica — exigindo um padrão comportamental lastreado em valores morais⁷¹ — revela como a legislação internaliza e reproduz os ideários colonizadores de controle da sexualidade feminina que se formavam, ainda, no contexto das Ordenações Filipinas,⁷² em um Brasil “recém-independente” e que se perpetuam na letra de lei de forma expressa até pouco mais de uma década.

Também merece destaque o fato de que, somente em 2009, a violência sexual deixa de ser *um crime contra os costumes* e passa a ser um crime contra a dignidade sexual. Isso significa que, há menos de 15 anos, a preocupação do ordenamento jurídico voltava-se, explicitamente, à possibilidade de que a honra de um homem fosse violada por outro quando este cometesse o delito de estupro contra uma mulher cuja administração da sexualidade era incumbência daquele. Não havia, portanto, a intenção de proteger a mulher diretamente, mas, ao contrário disso, a tutela jurídica dirigia-se a resguardar aqueles que eram considerados pares na sociedade, os verdadeiros destinatários das normas jurídicas mesmo que a violência tenha sido cometida contra uma mulher.⁷³

A mudança introduzida pela promulgação da Lei n. 12.015/09 é um acerto legislativo na medida em que impacta nas dimensões implicadas à violência sexual. Entretanto, a citada norma, ainda, não consegue alcançar todas as nuances que a envolvem, reforçando no imaginário social a necessidade de violência e grave ameaça, o que, em casos de estupro conjugal, muitas vezes, é subsumido pelos preceitos dos deveres conjugais. Dito de outro modo, no âmbito da conjugalidade, a violência sexual nem sempre depende da concomitância de violência de outra natureza ou de grave ameaça, haja vista que perdura a concepção de manter atos conjugais é um dever inerente ao tipo de relação estabelecida. No mesmo sentido, explicam Campos, Machado, Nunes e Silva,⁷⁴

a definição de estupro dada pela Lei n. 12.015/2009, apesar de inovadora, mantém o entendimento do Código Penal de 1940, no qual, para o reconhecimento do estupro, deve haver o constrangimento (com o que a movimentação feminista concorda, pois vincula o crime diretamente à inexistência de consentimento), no entanto, infere que ele deve ter sido obtido ou por violência ou por grave ameaça. Embora o constrangimento e a coação possam ser entendidos quando há ameaça verbal, mesmo que esta definição não [esteja] diretamente presente, como pesquisadoras, entendemos que [...] o adjetivo “grave” que acompanha a palavra ameaça tende a ser interpretado juridicamente e, muitas vezes, socialmente como ameaça com arma [...].

MELO, Mônica de. (org.) *Estupro: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinaridade*. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2018. p. 28.

⁷⁰ BIANCHINI, Alice. BAZZO, Mariana. CHAKIAN, Silvia. *Crimes contra mulheres: Lei Maria da Penha, crimes sexuais, feminicídio*. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 139.

⁷¹ Consoante asseveram Trentin e Steffens (TRETIN, Maiara Carvalho; STEFFENS, Sandro Rodrigo. Violência sexual conjugal: aspectos históricos, jurídicos e psicanalíticos. *Unoesc & Ciência*, v. 8, n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/acbs/article/view/13011>. Acesso em: 22 ago. 2022. p. 178.), “o direito penal como mecanismo formal de controle social dizia proteger a mulher ‘decente’ da violência sexual pelo bem jurídico ‘costumes’, ou seja, a moral. No caso de estupro, pelo Código Penal de 1940, se uma vítima se casasse com seu estuprador, ou com outro homem que aceitasse sua ‘desonra’, o crime era eliminado, pois a vítima já estaria ‘reparada’ por tal medida”.

⁷² BIANCHINI, Alice. BAZZO, Mariana. CHAKIAN, Silvia. *Crimes contra mulheres: Lei Maria da Penha, crimes sexuais, feminicídio*. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 154.

⁷³ TRETIN, Maiara Carvalho; STEFFENS, Sandro Rodrigo. Violência sexual conjugal: aspectos históricos, jurídicos e psicanalíticos. *Unoesc & Ciência*, v. 8, n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/acbs/article/view/13011>. Acesso em: 22 ago. 2022. p. 178.

⁷⁴ CAMPOS, Carmen Hein de *et. al.* Cultura do estupro ou cultura antiestupro? *Revista Direito GV*, v. 13, n. 3, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3pJX7FH>. Acesso em: 22 ago. 2022. p. 994.

Ainda, ressalta-se, que, ao superestimar a importância da família em um instrumento que visa combater a violência doméstica e familiar, a literatura jurídica recai em uma nítida incongruência: ela se esquece de que sua função é proteger a mulher neste espaço que ela mesma — a lei — demonstra ser um terreno fértil para violências. Além disso, a família é uma das instituições que mais reforçam a posição de subalternidade da mulher, sobretudo, em razão da imposição de uma “moralidade sexual e doméstica” que visa, sobretudo, à garantia da honra masculina — seja ela condizente ao pai ou ao cônjuge da mulher.⁷⁵

Outra normativa relevante para o combate da violência contra a mulher é a Lei n. 12.845/13 – Lei do Minuto Seguinte. Responsável por estabelecer como obrigatório o atendimento imediato, multidisciplinar e integral de vítimas de estupro por postos e hospitais vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), o instrumento normativo oferece confiabilidade à palavra da ofendida ao considerar desnecessária a prévia comunicação do delito às autoridades policiais.

O intento, contudo, confronta-se com muitas adversidades quando se trata de relações maritais, seja pela renitência do Estado em seu comportamento colonizador, seja pela dificuldade que a própria sociedade possui em compreender o estupro nesse contexto. Tal questão pode ser ilustrada ao se analisar que, no mesmo ano de promulgação da referida lei, o atual presidente Jair Bolsonaro — que ocupa a posição a qual é conferida máxima representatividade e simbolismo político no país — apresentou, enquanto coautor, o Projeto de Lei n. 6.055, pretendendo revogá-la. A justificativa é mesma que integra a maioria dos discursos que criticam o pleno atendimento à mulher vítima de violência sexual: a sugestão de que essas demandas têm como objetivo, na realidade, a descriminalização do aborto em qualquer circunstância.⁷⁶

O fato de a discussão acerca do atendimento a vítimas de violência sexual confrontar-se com um debate sobre a legalização do aborto não confirma que os argumentos esboçados: as práticas coloniais de controle da sexualidade e da reprodução femininas ainda se fazem presentes na sociedade. Assim, possível inferir, que se, por um lado, a Lei Maria da Penha ampliou o âmbito normativo de proteção à mulher, abrindo espaço para que outros instrumentos surgissem, por outro, parece haver um descompasso entre a descrição legal e o comportamento fático quando do tratamento de questões pertinentes à violência contra a mulher.⁷⁷

Ainda no que concerne ao Legislativo, destaca-se a grave situação de sub-representação feminina no Congresso Nacional, mesmo que as mulheres correspondam a 52% do eleitorado brasileiro.⁷⁸ Em levantamento feito nas eleições de 2018, apenas 07 mulheres foram eleitas para compor o Senado Federal — o que corresponde a cerca de 12,9% de sua composição —, ao passo que, na Câmara dos Deputados, esse percentual aumenta para 15%.⁷⁹ Os dados são preocupantes porque, além de não especificarem qualquer percentual étnico-racial ou de classe, sinalizam que as mulheres estão sendo “representadas” por homens — majoritariamente assemelhados à figura do colonizador. Assim, essa realidade assume os contornos tecidos pela matriz pós-colonial no tocante a uma representação vazia que, apenas, existe “em vez de estar em situação de correspondência à coisa ‘real’”.⁸⁰

⁷⁵ BIANCHINI, Alice. BAZZO, Mariana. CHAKIAN, Silvia. *Crimes contra mulheres: Lei Maria da Penha, crimes sexuais, feminicídio*. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 139 e 155.

⁷⁶ OSIS, Maria José; PADUA, Karla Simônia de; FAUNDES, Aníbal. Limitações no atendimento, pelas delegacias especializadas, das mulheres que sofrem violência sexual. *BIS: Boletim Do Instituto De Saúde*, v. 14, n. 3, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3CgNgyQ>. Acesso em: 21 jul. 2020. p. 326.

⁷⁷ VILLELA, Wilza; LAGO, Tânia. Conquistas e desafios no atendimento das mulheres que sofreram violência sexual. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, n. 2, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3R2v2p3>. Acesso em: 23 jul. 2020. p. 474.

⁷⁸ LIMA, Juliana de. A representatividade feminina depois das eleições de 2018. *Nexo*, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/10/29/A-representatividade-feminina-depois-das-elei%C3%A7%C3%B5es-de-2018>. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁷⁹ ELEIÇÕES 2018: mapa dos votos. *O Globo Política*, 08 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/eleicao-2018-mapa-dos-votos-23140576>. Acesso em: 19 jul. 2020.

⁸⁰ BAHRI, Deepika. Feminismo e/ no pós-colonialismo. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 2, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3QUjgwP>. Acesso em: 02 ago. 2020. p. 665-666.

Isso quer dizer que aqueles subsumidos no discurso dominante “não têm voz ou dizer em suas representações”, encontrando-se confinados a um *loci* estático no qual aqueles que “comandam a autoridade e os meios de falar”, por eles falam,⁸¹ conformando um sistema de retroalimentação. Dessa forma, se por um lado as mulheres não são eleitas por discriminações de gênero que se alicerçam no Direito — gerando esta distorção no sistema de representação —, por outro, sem que elas possam elaborar as leis que lhes digam respeito, o panorama discriminatório dificilmente cessará — reiterando a autoridade colonizadora no poder.

Esse cenário ilustra, portanto, uma realidade dicotômica em que a legislação possui dispositivos normativos suficientes para garantir os direitos das mulheres, mas que, ainda assim, subsiste uma impotência fática na efetividade das normas disponíveis e também no acesso dessas mulheres ao processo de elaboração, construção e atualização de normas destinadas a si mesmas.

3.2 Discurso aparente de proteção jurídico-social da mulher: uma síndrome de *(in)execução*

Já no que corresponde ao Executivo, observa-se a profunda precariedade dos órgãos da rede de enfrentamento à violência contra a mulher⁸², como é o caso das Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher (DEAMs). Conforme possível aferir-se da plataforma Mapa das Delegacias da Mulheres, desenvolvida pela Revista *AzMina*, apenas 374 cidades brasileiras possuem uma delegacia desta natureza, o que corresponde a 7% dos municípios existentes no país. Desse baixíssimo percentual, somente 15% funcionam 24 horas,⁸³ o que significa que, caso uma mulher seja vitimizada em horário não comercial e necessite de amparo do citado órgão, não conseguirá acessá-lo, tendo de dirigir-se a uma delegacia comum que, inegavelmente, estará menos preparada para oferecer atenção e acolhimento especializados⁸⁴.

Além disso, uma pesquisa publicada em 2013 pelo Boletim do Instituto de Saúde, ao reunir 471 DEAMs, seções e postos especializados no atendimento às mulheres, aferiu os principais problemas enfrentados no apoio à mulher vítima de violência sexual, dentre eles, vê-se: a ausência de recursos humanos e de sua capacitação (68,9%); a ausência de equipamentos, veículos e estrutura física (49,8%); e a ausência de locais de encaminhamento da vítima (31,8%).⁸⁵

Dos problemas apontados, destaca-se a falta de capacitação como o maior exemplo da precariedade do serviço prestado. Em trabalho realizado por Pasinato e Santos⁸⁶, evidenciou-se que, em 2005, de um universo de 69.156 policiais civis, 65,2% não tinha sido inserido em “qualquer tipo de curso de capacitação ou treinamento especializado no ano anterior”. Quando os dados migram para o ano de 2006 em um recorte

⁸¹ BAHRI, Deepika. Feminismo e/no pós-colonialismo. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 2, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3QUjgwP>. Acesso em: 02 ago. 2020. p. 665.

⁸² A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres prevê a articulação de serviços governamentais e não governamentais em comunhão com a sociedade, incluindo movimentos de mulheres, assistência social, psicológica, promoção do trabalho, da educação, da cultura, seguridade social, habitação, dentre outros mecanismos de garantia dos direitos das mulheres e de responsabilização e tratamento dos autores de violência. Nesta pesquisa, contudo, serão abordados apenas alguns dos instrumentos e órgãos disponibilizados pelo Estado. Para mais informações, vide: SECRETARIA NACIONAL DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 4 ago. 2020.

⁸³ BERTHO, Helena; COELHO, Gabi; MOURA, Rayane. Só 7% das cidades brasileiras contam com delegacia da mulher. *Revista AzMina*. 20 out. 2020. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/so-7-das-cidades-brasileiras-contam-com-delegacia-da-mulher/>. Acesso em: 21 ago. 2022.

⁸⁴ MAPA de Delegacias da Mulher: encontre a delegacia mais próxima. *Azmina*, 2022. Disponível em: <https://azmina.com.br/projetos/delegacia-da-mulher/>. Acesso em: 06 dez. 2022.

⁸⁵ OSIS, Maria José; PADUA, Karla Simônia de; FAUNDES, Aníbal. Limitações no atendimento, pelas delegacias especializadas, das mulheres que sofrem violência sexual. *BIS: Boletim Do Instituto De Saúde*, v. 14, n. 3, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3CgNgyQ>. Acesso em: 21 jul. 2020. p. 322.

⁸⁶ PASINATO, Wânia. SANTOS, Cecília. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu, 2008. p. 25.

restrito às DEAMs, observa-se uma queda do número de profissionais que receberam qualquer tipo de conteúdo relacionado à violência de gênero.

A consequência disso é a concretização da violência colonial institucional em diversos formatos. Rispidez e a frieza da equipe de atendimento; ausência de espaço adequado para a realização de exames e oitivas; encaminhamento excessivo para outros órgãos/agentes; desinformação sobre os procedimentos adotados; utilização de discursos discriminatórios; tecnicismo ao passar as informações; banalização das necessidades femininas; menosprezo dos sentimentos e queixas; falta de atenção e/ou desleixo na colheita de informações sobre o caso; desvalorização da gravidade da violência; utilização do poder institucional como recurso de fuga na tratativa de demanda; dentre outras, são situações que demonstram o extremo desinteresse na efetiva proteção jurídico-social da mulher.

Soma-se a esse cenário o progressivo desmonte da rede de enfrentamento e das políticas públicas voltadas à temática no país. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “a estrutura predominante responsável pela formulação, coordenação e implementação de políticas para mulheres é a de setor subordinado a outra secretaria (62,8%)”, o que está relacionado com a queda do percentual de municípios brasileiros que contam com organismo executivo de políticas para mulheres — o patamar de 27,5%, em 2013, cai para 19,9%, em 2018⁸⁷.

Dessa forma, em que pese o arcabouço protetivo da Lei Maria da Penha⁸⁸ ser robusto e sofisticado no que tange ao entendimento de gênero, seus ditames não conseguem alcançar todos os espaços sociais, concentrando-se, sobretudo, nos microespaços não periféricos. Ainda, fora atestado que o aludido instrumento enfrenta uma lacuna em sua total aplicabilidade, visto que esbarra, constantemente, em discursos essencialistas e comportamentos hierarquizantes propagados pelo próprio corpo da rede de enfrentamento.

Quem atesta esse fato é a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher⁸⁹ que elenca como dificuldades para a implementação do diploma legal os múltiplos e sucessivos indeferimentos de cautelares, a ausência de prazo fixo para as medidas protetivas — o que gera a estipulação de um período muito curto —, problemas de ordem orçamentária, escassez de equipes multidisciplinares, ausência de juizados de violência doméstica em muitos municípios, “falta de sensibilização do sistema de justiça como um todo”, revitimização da vítima por linguagens “discriminatórias e violentas”, sucateamento de políticas públicas em decorrência de interesses políticos, e, ainda, conforme destaca Campos, subutilização do orçamento destinado à pasta do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.⁹⁰

Outro fator relevante consiste na realidade de subnotificação do estupro conjugal e na precariedade de comunicação e integração entre os órgãos responsáveis pelo seu tratamento. Documento elaborado pela Organização Mundial da Saúde⁹¹ expôs outras pesquisas que tratam dos dados de violência sexual por parceiro íntimo, pelo que, em estudo realizado juntamente a dez países, foram entrevistadas 24.000 mulheres

⁸⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Município 2018: apenas 8,3% dos municípios têm delegacias especializadas de atendimento à mulher. *Agência IBGE notícias*. 25 set. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25499-munic-2018-apenas-8-3-dos-municipios-tem-delegacias-especializadas-de-atendimento-a-mulher>. Acesso em: 21 ago. 2022.

⁸⁸ Em que pese a existência das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher precederem a Lei Maria da Penha, este instrumento foi imprescindível para conferir novos contornos ao modo de operação dos órgãos voltados à proteção da mulher, daí a importância de se retomar a sua efetivação prática.

⁸⁹ COMISSÃO PERMANENTE MISTA DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. *12 anos de Lei Maria da Penha*. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/564441>. Acesso em: 21 jul. 2020.

⁹⁰ CARDOSO, Titina. Ativistas apontam desmonte de políticas para mulheres: Em audiência sobre os 15 anos da Lei Maria da Penha, militantes destacaram falta de orçamento para a área e demora do Judiciário para julgar crimes motivados por gênero. *Assembleia Legislativa Espírito Santo*, 05 ago. 2021. Publicado em 05 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.al.es.gov.br/Noticia/2021/08/41466/ativistas-apontam-desmonte-de-politicas-para-mulheres.html>. Acesso em: 21 ago. 2022.

⁹¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Prevenção da violência sexual e da violência pelo parceiro íntimo contra a mulher: ação e produção de evidência*. Genebra: OMS, 2012. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/3661>. Acesso em: 3 ago. 2020.

de baixa e média renda, entre 15 e 49 anos, em que 6-59% declararam ter sofrido violência sexual em algum momento por parceiro íntimo.

Já no Brasil, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)⁹² evidenciou, em seu anuário de 2017, que foram registrados 49.497 casos de estupro juntamente às polícias brasileiras. No mesmo ano, o SUS registrou apenas 22.918 ocorrências dessa natureza. O mesmo relatório aponta que os números obtidos correspondem, somente, à 10% da real ocorrência do delito no Brasil. Desse percentual, cerca de 40% corresponde a circunstâncias em que o autor do estupro é pessoa próxima à vítima. Nesse levantamento, ainda que seja considerado recente, nada foi mencionado sobre dados com intersecção étnico-racial ou de classe, tampouco fora especificada a violência conjugal em relação ao aludido universo de “pessoas próximas à vítima”.

Da mesma forma, o anuário de 2019 não apresenta evoluções. Foram 66.041 registros de violência sexual no Brasil no ano de 2018, perfazendo um aumento de 4,1% em relação ao ano anterior. Desse valor, a vitimização da mulher negra foi majoritária, correspondendo a 50,9%, ao passo que em relação à mulher branca o percentual cai para 48,5%. Ainda, desse grupo de mais de 60 mil casos, em 75,9% observou-se que o autor da violência tinha vínculo com a ofendida, sendo certo que o próprio relatório afirma que, desde os anos 90, as pesquisas sinalizam que a violência sexual, em geral, é praticada por pessoas da família, sem, contudo, destacar a violência conjugal. Nesse mesmo documento, restou consignado que, na última pesquisa nacional de vitimização realizada, estimou-se que apenas cerca de 7,5% das vítimas de violência sexual notificam a polícia.⁹³

Assim, embora tenha sido institucionalizado o atendimento obrigatório de vítimas de violência sexual pelo SUS — consoante já discutido —, os dados supramencionados apontam que subsiste um grande descompasso nos números obtidos. Se existem cerca de 50.000 registros de estupro junto às polícias brasileiras e o SUS atende menos da metade deste valor e, ainda, se o número de registros compreende apenas entre 7,5% e 10% das reais ocorrências, pergunta-se o que houve com a diferença entre esses indicativos e o que tem sido feito para que não somente a referida defasagem diminua, mas, sobretudo, para que o índice de violência retraia.

Essa questão torna-se ainda mais relevante ao se ter em vista que, em 2019, o número supramencionado varia pouco em relação ao ano anterior, restando identificadas 66.123 notificações de mulheres vítimas de estupro.⁹⁴ Contudo, o advento da pandemia do vírus SARS-CoV-2, também conhecido por COVID-19, impacta nesse cenário. Apenas no primeiro semestre de pandemia (2020.1), os registros de violência doméstica caem quase 10% se comparado com o número de registros do primeiro semestre de 2019.⁹⁵ No pertinente à violência sexual, o ano fechou com uma queda de 14,1% no número de notificações, o que representa 60.460 estupros em 2020, dentre os quais em 85,2% dos casos o autor era conhecido da vítima.⁹⁶ Em 2021, as notificações parecem retornar ao inúmero anterior da pandemia, pelo que foram registrados 66.020 casos de violência sexual, dentre os quais 79,6% tiveram como autores pessoas conhecidas das vítimas.⁹⁷

⁹² FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2017. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

⁹³ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

⁹⁴ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

⁹⁵ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

⁹⁶ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

⁹⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 21 ago. 2022.

Nesses últimos levantamentos realizados pelo FBSP (2020; 2021; 2022), a violência sexual cometida por parceiro íntimo não foi discriminada, estando, pois, subsumida no conceito genérico de “violência sexual”. Tal questão, embora não seja uma problemática restrita ao órgão que conduziu a pesquisa, impacta na aferição da magnitude da violência dessa natureza, o que, somada à realidade de subnotificação de estupro — mesmo em sua nuance generalizada — mostra-se profundamente grave.

Ressalte-se, contudo, que essa realidade de subnotificação não é um fenômeno que contraia as expectativas possíveis ante ao cenário de subalternização da mulher que neste trabalho se esboça. Pesquisas apontam variadas razões, que oscilam entre medo de retaliação por parte do autor da violência; medo da estigmatização, do isolamento e da culpabilização social; dependência econômica do cônjuge; receio de se expor a conhecidos e desconhecidos; descrédito nas instituições de apoio e promoção da segurança pública; desconhecimento de seus direitos e do funcionamento da rede de enfrentamento;⁹⁸ e, ainda, o descompromisso dos órgãos oficiais em perquirir a verdadeira ocorrência do estupro conjugal.

Desse panorama, possível inferir algumas constantes. A primeira diz respeito à existência de discursos discriminatórios que são percebidos tanto por pesquisadores quanto por órgãos governamentais e também pelas próprias assistidas pela rede de enfrentamento. A segunda diz respeito à falta de sensibilização da equipe de atendimento e banalização da violência enfrentada pela mulher. O que se observa, então, é, respectivamente, a consistência da redução da mulher a uma categoria definitiva que se mescla ao funcionamento jurídico; e a constante visualização da mulher em condição de subalternidade, pelo que possível desconsiderar a desigualdade enquanto um “elemento constitutivo de processos de implementação”⁹⁹ de normas, órgãos e políticas públicas.

Logo, essa arquitetura traduz outra forma pela qual os modos de relação colonial se manifestam: através da criação de falsas expectativas. No colonialismo, promete-se uma suposta “evolução social” / “civilidade”, em que as interações entre dominados e dominadores não se configurem verticalmente. No que diz respeito à garantia dos direitos das mulheres, cria-se uma sensação superestimada de proteção, tutela e atendimento integral e multidisciplinar à mulher que enfrenta a violência sexual conjugal, em que a relação entre Estado e sujeito de direito não se dê de forma hierarquizada. Em ambas as circunstâncias, o que se extrai é uma síndrome da inexecução daquilo que é proposto.

Assim, paira na sociedade e no funcionamento dos órgãos estatais de execução um imaginário de descompromisso com a proteção da mulher, já que, subalterna, não demanda atenção ou prioridade nas pautas governamentais. A ausência de dados e narrativas específicas sobre a ocorrência do estupro conjugal revela-se, nesse sentido, muito gravosa, posto que deriva de uma política de “exclusão das mulheres da prática investigativa, a partir do sujeito epistêmico legítimo” pela qual se produzem “teorias que desconsideram os interesses e os problemas próprios das mulheres”¹⁰⁰, possibilitando a manutenção as formas coloniais de atribuir direitos e espaços sociais.

⁹⁸ SANTOS, Sílvia Chakian de Toledo. A palavra da mulher vítima de violência sexual. In: PIMENTEL, Sílvia. PEREIRA, Beatriz. MELO, Mônica de. (org.) *Estupro: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinaridade*. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2018. p. 24.

⁹⁹ PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectiva de análise. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 247-266.

¹⁰⁰ BAGGENSTOSS, Grazielly. COELHO, Beatriz. O Direito é um homem, branco e europeu: uma análise do ensino jurídico na Universidade Federal de Santa Catarina sob o viés de uma Teoria Epistemológica Feminista Decolonial. In: BAGGENSTOSS, Grazielly et al. *Direito e feminismo: rompendo grades culturais limitantes*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019. p. 131.

3.3 Locus privilegiado de enunciação do Direito: o Judiciário enquanto (re)produtor de essencialismos

Por fim, no que compete ao Judiciário, destaca-se a crença social de que todos os problemas podem se resolver através da judicialização. Esse ideário de que a delegação da resolução de um conflito a um terceiro é a melhor medida a ser adotada, além de equivocada, é também frustrante quando se percebe que, muitas vezes, sobressai a má prestação jurisdicional e a extrema insensibilidade humana no trato da demanda.

Em pesquisa desenvolvida por Antoni, Mazoni e Musskopf¹⁰¹, na qual foram entrevistados um juiz, um promotor de justiça e um defensor público, todos homens, com idades entre 39 e 47 anos e com, no mínimo, cinco anos de atuação em casos de violência sexual contra mulheres, buscou-se aferir o estupro conjugal a partir de quatro percepções, e esse trabalho abordará, apenas, a primeira — sobre a vítima.

Os entrevistados oscilaram entre opiniões como: (i) a violência sexual na conjugalidade está “subsumida no contexto da violência doméstica”;¹⁰² (ii) a relação sexual forçada pode ter sido consequência de um “mal-entendido entre o casal” que acabou por ultrapassar os limites; e (iii) caso a mulher seja constantemente conduzida de maneira coercitiva ao sexo, a situação não mais se caracterizaria estupro, de modo que o comportamento da mulher naquela circunstância é digno de pena. Em outro relato do promotor, ele afirma utilizar o “isolamento emocional” como mecanismo para ter um “sentimento mais técnico”, o que o faz “enxergar o crime com maior naturalidade”.

Após a realização de uma série de perguntas, os entrevistadores concluíram que os agentes da prestação jurisdicional desconhecem — ou desconsideram — as variáveis que atravessam esses casos, como questões de dependência financeira, psicológica e social e também da realidade jurídico-social de subalternidade da mulher no cenário nacional. Essas conclusões são graves porque, ao ignorar todas as complexidades emergentes da violência sexual em relações de conjugalidade, pode desdobrar-se no fortalecimento do estatuto familiar — sob os preceitos do deveres conjugais, insculpidos no art. 1.566, inciso II do Código Civil¹⁰³, e do Princípio da Afetividade que recai, predominantemente, na mulher — e, também, do desequilíbrio dos poderes de negociação entre os cônjuges, descaracterizando o ambiente familiar como um terreno propício para o assentamento de violências contra as mulheres, dentre elas, o estupro conjugal.¹⁰⁴

Isso pode ser retratado pelo escasso arcabouço jurisprudencial sobre o tema, uma vez que a maioria dos julgados indica uma maior facilidade de aferição da violência sexual nos casos em que (i) é praticada por desconhecidos; (ii) é praticada contra vulnerável por familiares; (iii) está associada a outras formas de violência — sendo o estupro conjugal analisado de forma secundária em relação nesta situação; e (iv) a mulher já não mais coabita com o cônjuge. Assim, em que pese o avanço nos debates sobre violência sexual no cenário brasileiro, o imaginário social dominante ainda vincula matrimônio, relação sexual e (os supostos) deveres conjugais como consectários lógicos, sublinhando a existência de uma “cláusula contratual sexual silenciosa” inerente ao casamento,¹⁰⁵ realidade facilmente aferida pelos poucos julgados que diretamente abordam o tema do estupro conjugal.

¹⁰¹ ANTONI, Clarissa de; MAZONI, Carolina; MUSSKOPF, Filipe. Concepções dos operadores do Direito sobre crimes sexuais conjugais e extraconjugais: implicações psicossociais. *Estudos Interdisciplinares em Psicologia*, v. 5, n. 2, p. 34-59, 2014. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-64072014000200004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁰² Cf. TRETIN, Maiara Carvalho; STEFFENS, Sandro Rodrigo. Violência sexual conjugal: aspectos históricos, jurídicos e psicanalíticos. *Unoesc & Ciência*, v. 8, n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/acbs/article/view/13011>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹⁰³ BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm Acesso em: 01 jul. 2020.

¹⁰⁴ BORGES, Rosa Maria Zaia; SANTANA, Jackeline Caixeta. Imposição colonial e estupro conjugal: uma leitura da dinâmica de poder no contexto familiar. *Revista Direito e Práxis*, v. 13, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WjBGGGRzdvf-bD7cBPzykyqLg>. Acesso em: 22 ago. 2022. p. 113

¹⁰⁵ BORGES, Rosa Maria Zaia; SANTANA, Jackeline Caixeta. Imposição colonial e estupro conjugal: uma leitura da dinâmica de

A título de exemplo, em julgados proferidos em sede de apelação criminal pelos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e de Rondônia, em 2010 e 2014, respectivamente, embora tenha sido reconhecida a possibilidade de que o cônjuge seja sujeito ativo no citado tipo penal, as ementas de ambos os acórdãos, em idêntica redação, afirmaram que “a prática sexual constitu[i] um dos deveres do casamento”.^{106/107} Em outro julgado, dessa vez proveniente do Superior Tribunal de Justiça, proferido no ano de 2018, em sede do *Habeas Corpus* 454787 SP 2018/0145840-0,¹⁰⁸ extrai-se o relato de que a ofendida, sob chutes e socos, foi levada a um canavial, “onde, novamente agredida, manteve relações sexuais não consensuais com o acusado, ameaçada que foi com uma pedra e *sempre advertida que não haveria estupro de marido contra mulher*”.

Outra questão relevante a esse debate refere-se à predominância do reconhecimento do estupro conjugal somente caso seja comprovada a concomitância de violência física e grave ameaça.¹⁰⁹ É verdade que, na maioria dos casos, a violência sexual é acompanhada de violência de outras naturezas¹¹⁰, no entanto, ao se tratar do estupro em relações de conjugalidade, o componente da “cláusula contratual sexual silenciosa” admite a concretização do crime a despeito de outros episódios de violência, visto que aciona no imaginário social o preceito dos deveres conjugais, anulando o medo e a insegurança enfrentadas pela mulher ao não consentir com a relação.¹¹¹ Assim, a violência sexual, cometida no âmbito de uma relação referendada social, religiosa e juridicamente — como é o caso do matrimônio —, ao ser aprofundada a uma definição legal que exige violência ou grave ameaça, invisibiliza a relação sexual forçada e não consentida como uma perversa forma de estupro que sempre coloca em suspeição o consentimento da esposa.¹¹²

É o que elucida o julgado de 2019 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em sede de embargos infringentes de nulidade,¹¹³ ao (d)enunciar que os “deveres femininos” conformam uma questão decisiva no debate sobre a violência sexual no âmbito da conjugalidade, impondo a necessidade de “identificar e desmitificar estereótipos que reiteram a prática de alguns papéis rígidos que fazem parte de uma cultura permissiva e, ao mesmo tempo, reprodutora de violências”.¹¹⁴ Semelhantemente, o STJ, ao julgar o

poder no contexto familiar. *Revista Direito e Práxis*, v. 13, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WjBGGZRzdvf-bD7cBPyzkyqLg>. Acesso em: 22 ago. 2022. p. 110

¹⁰⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Apelação Criminal n. 0339210-13.2006.8.13.0074*. Relator: José Antonio Baía Borges. Data de julgamento: 25 fev. 2010. Data de publicação: 20 abr. 10. Disponível em: <https://bit.ly/3dMKmb1>. Acesso em: 21 ago. 2022.

¹⁰⁷ RONDÔNIA. Tribunal de Justiça de Rondônia. *Apelação Criminal n. 0098253-11.2008.8.22.0501*. Relatora: Desembargadora Ivanira Feitosa Borge. Data de julgamento: 3 jul. 2014. Data de publicação: 11 jul. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3Cnkexn>. Acesso em: 21 ago. 2022.

¹⁰⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus. HC 454787 SP 2018/0145840-0*. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Data de julgamento: 3 ago. 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/610762102/habeas-corpus-hc-454787-sp-2018-0145840-0/decisao-monocratica-610762143?ref=serp>. Acesso em: 15 ago. 2020.

¹⁰⁹ Cf. TJRS. *Apelação Criminal n. 0224762-28.2019.8.21.7000*; TJRS. *Apelação Criminal n. 0072961-75.2013.8.21.7000*; TJMG. *Apelação Criminal n. 0339210-13.2006.8.13.0074*; TJDFT. *Embargos infringentes de nulidade n. 0000279-81.2018.8.07.0002*; STJ. *RECURSO ESPECIAL N.º 1.416.535 - GO (2013/0368676-5)*;

¹¹⁰ Cf. TRETIN, Maiara Carvalho; STEFFENS, Sandro Rodrigo. Violência sexual conjugal: aspectos históricos, jurídicos e psicanalíticos. *Unoesc & Ciência*, v. 8, n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/acbs/article/view/13011>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹¹¹ Exemplificativamente, em pesquisa conduzida por Moura *et. al.* em área urbana economicamente vulnerável do Distrito Federal, “a violência sexual cometida pelo parceiro apresentou as seguintes prevalências: a mulher ter sido fisicamente forçada a manter relações sexuais contra a sua vontade (20% ao longo da vida e 10% nos últimos 12 meses), ter relação sexual por medo do que o companheiro pudesse fazer com ela (23% e 12%, respectivamente) e ter sido forçada pelo parceiro a prática sexual degradante ou humilhante (12% a 6%, respectivamente)”. Para mais informações, vide: MOURA, Leides *et. al.* *Violências contra mulheres por parceiro íntimo em área urbana economicamente vulnerável. Revista de Saúde Pública*, v. 43, n. 6, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsp/v43n6/0509.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2020.

¹¹² CAMPOS, Carmen Hein de *et. al.* *Cultura do estupro ou cultura antiestupro? Revista Direito GV*, v. 13, n. 3, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3pJX7FH>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹¹³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Embargos infringentes de nulidade n. 0000279-81.2018.8.07.0002*. Relator: João Timóteo de Oliveira. Data de julgamento: 02 set. 2019. Data de julgamento: 17 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2GpuNRT>. Acesso em: 21 ago. 2022.

¹¹⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Embargos infringentes de nulidade n. 0000279-81.2018.8.07.0002*. Relator: João Timóteo de Oliveira. Data de julgamento: 02 set. 2019. Data de julgamento: 17 set. 2019. Dis-

REsp n. 1.416.535/GO, em 2013, dispõe que “o momento das agressões (físicas e morais) é irrelevante”, já que “não desejar determinado ato é com ele não estar de acordo, não anuir, não consentir”, mas, somente, tolerar sob coação.¹¹⁵

Ainda, merece destaque que o consolidado entendimento jurisprudencial e doutrinário sobre a importância da palavra da vítima em casos de violência sexual, bem como sobre o impacto de seu possível estado de choque e confusão mental em sua narrativa parecem não reverberar nos julgados que envolvem o estupro conjugal. Em julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em 2018, afastou-se a condenação do acusado mesmo após constatado que “constantemente ameaçava a ofendida”, sob a alegação de “dúvida substancial quanto ao dissenso da vítima” ante à consideração de que seu depoimento “não se revelou detalhado, coerente e firme para a condenação, não constituindo prova idônea para alicerçar a conclusão condenatória”.¹¹⁶ Semelhantemente, o Tribunal de Justiça do Paraná, em 2020, por considerar contraditória a declaração da ofendida, afastou a condenação do acusado, ainda que tenha reconhecido que “em crimes contra a liberdade sexual a palavra da vítima assume papel probatório relevantíssimo, justamente porque a ação delituosa é geralmente praticada na clandestinidade”.¹¹⁷

O que esses dois recentes julgados parecem ignorar é que “não raras as vezes, a vítima é tomada por sentimento de culpa, acreditando que, de alguma forma, tenha contribuído para aquela situação, colocando-se ‘em risco’” pela recusa em manter a relação sexual, desconsiderando, também, que “a narrativa de uma vítima de violência sexual pode apresentar inconsistências, inibição, desconexão, lapso de memória, calma inesperada ou risco injustificado”, visto que estas são circunstâncias que atravessam situações de trauma. Além disso, estes últimos julgados ilustram algo recorrente nos julgamentos destes crimes: “meninas e mulheres que relatam episódios de violência sexual são frequentemente cobradas nos mais diversos detalhes, dentro de suas narrativas, questionadas sobre informações difíceis de serem fornecidas por qualquer vítima”, demonstrando que a palavra da mulher está sempre sob suspeição em um Estado de formatação discriminatória.¹¹⁸

Possível depreender-se, à vista dessa discussão, que o estupro conjugal ainda caminha a passos lentos no reconhecimento jurídico enquanto prática delitiva, recorrente e extremamente violenta. O fato de que, ainda no século XXI, vislumbram-se pouquíssimos julgados sobre o tema e também a persistência de um imaginário social que legitima a violência sexual na conjugalidade sob o escopo dos “deveres conjugais” revela como o “discurso criminológico e jurídico-penal oficial e o senso comum”¹¹⁹ cooperam para uma estrutura teórica do estupro conjugal em que o referencial epistemológico patriarcal é tão consistente que “interditada a emergência de lugares de fala de sujeitos sequer pensados pela norma”.¹²⁰

Conclui-se, nesse sentido, que o cenário exposto respalda-se em essencialismos que circundam a construção da mulher na sociedade, já que reduzem o caráter exploratório do estupro conjugal a consequências lógicas de desentendimentos entre o casal ou a comportamentos femininos repreensíveis socialmente. Ressalte-se, pois, que esse recurso também fora utilizado no colonialismo para dizimar as diferenças e

ponível em: <https://bit.ly/2GpuNRT>. Acesso em: 21 ago. 2022.

¹¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). *Recurso Especial nº 1.416.535 - GO (2013/0368676-5)*. Relator: Rogério Schietti Cruz. Data de julgamento: 05 fev. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3ABZmkW>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹¹⁶ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação Criminal n. 0072961-75.2013.8.21.7000*. Relator: Sandro Luz Portal. Data do Julgamento: 28 mar. 2018. Data de publicação: 17 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3AgJjaE>. Acesso em: 21 ago. 2022.

¹¹⁷ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. *Apelação Criminal n. 0035267-14.2016.8.16.0014*. Relator: Gamaliel Seme Scaff. Data do Julgamento: 13 out. 2020. Data de publicação: 14 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3PGT2g0>. Acesso em: 21 ago. 2022.

¹¹⁸ SANTOS, Silvia Chakian de Toledo. A palavra da mulher vítima de violência sexual. In: PIMENTEL, Silvia. PEREIRA, Beatriz. MELO, Mônica de. (org.) *Estupro: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinaridade*. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2018. p. 25-26.

¹¹⁹ ANDRADE, Vera Regina. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. *Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, n. 50, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3pvkJOv>. Acesso em: 16 jul. 2020.

¹²⁰ MENDES, Soraia. *Processo penal feminista*. São Paulo, Atlas, 2020. p. 23.

complexidades sociais, condenando-as a uma categoria fixa e invariável.¹²¹ Em termos de trâmite processual, esse reducionismo é muito conveniente ao campo jurídico, visto que simplifica o trabalho a ser executado por seus agentes, ao retirar as adversidades do caso concreto e, também, certifica que o (des)equilíbrio das relações de poder será resguardado.

Para além disso, nota-se um abismo jurisprudencial sobre o tema, sobretudo, quando se busca uma estatística que integre os marcadores sociais étnico-raciais e de classe com o estupro conjugal. De fato, não existe qualquer maneira de julgar que reúna estas imbricações sociais em seu processo argumentativo e epistemológico. Essa realidade confirma, portanto, três distintas ocorrências: (i) os casos de estupro conjugal não chegam ao Judiciário; (ii) aqueles que chegam não estão sendo devidamente julgados; e (iii) aqueles julgados não são reconhecidos na prestação da tutela enquanto casos de estupro conjugal, mas sim como violência física cometida no âmbito doméstico ou como uma sexualidade que se insere no contexto de obrigações matrimoniais.

Por essa razão, a idealização e a expectativa de resolução de conflitos pelo Judiciário refletem um imenso desencontro. Ainda que este detenha um lugar privilegiado de enunciar o Direito, persiste se mostrando incapaz de alcançar o substrato do estupro conjugal. O panorama apresentado revela, então, que os agenciadores das relações Estado/sujeito de direitos permanecem atrelados às amarras do patriarcalismo, transformando-se, por conseguinte, nos gestores das relações de poder estruturantes desta sociedade altamente estratificada.

Analisando-se algumas nuances das funções legislativa, executiva e judiciária, nota-se que a mulher não pode falar no Sistema de Justiça brasileiro. Se no Legislativo não tem representatividade e as leis que se propõem a protegê-la não a alcançam — ou a alcançam seletivamente —, se no Executivo recebe um atendimento deficitário e não consta nas estatísticas oficiais e, no Judiciário, se depara com estigmas patriarcais na prestação jurisdicional, essa mulher não consegue se fazer autorrepresentar, sofrendo, então, com o processo de emudecimento intrínseco ao sujeito subalterno.

4 Considerações finais

Em atenção às proposições deste trabalho, verifica-se que subsiste uma grande escassez de dados e debates expressivos acerca do estupro conjugal, o que impacta, negativamente, a capacidade de mensuração do fenômeno e, conseqüentemente, obstaculiza o pleno acesso das mulheres aos seus direitos. O cenário de subnotificação preponderante no contexto atual sinaliza que o enfrentamento crítico e reflexivo das estruturas de poder responsáveis por subalternizar as mulheres ainda é precário, evidenciando um terreno fértil para a manutenção de opressões correlatas às relações que se desenvolvem no ambiente familiar.

Contrariando a expectativa de que o Estado deveria ser o pioneiro no processo de desmantelamento destes sistemas de hierarquização, observa-se que o aparelhamento estatal sempre manteve sua face colonizadora escondida, mas atuante. Assim como feito no colonialismo, o detentor do poder cotidianamente (re)constrói saberes essencializantes sobre as mulheres, deslocalizando-as no tecido social e submetendo-a a uma posição de *outra*, a quem é negada a dignidade e a autonomia sexual.

A breve análise de poucos aspectos referentes às funções estatais — legislativa, executiva e judiciária —, a partir da lente epistemológica do pós-colonialismo, permitiu observar que perdura uma lógica de subalternidade da mulher que ultrapassa as fronteiras do lar e atinge as relações institucionais entre Estado e sujeito. Em âmbito legislativo, foi possível identificar entraves na própria literatura jurídica, bem como

¹²¹ BAHRI, Deepika. Feminismo e/no pós-colonialismo. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 2, p. 668-669, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3QUjgWP>. Acesso em: 02 ago. 2020.

obstáculos em sua eficácia. O executivo padece de um processo de desmonte, atrelado aos cenários atemporal de insuficiência de recursos humanos, materiais, financeiros e de capacitação. Os julgados encontrados evidenciaram, por sua vez, que essa relação de subalternização social encontra na violência sexual no âmbito da conjugalidade sua expressão mais perversa e, na maioria das vezes, a mais ocultada e descaracterizada por uma leitura hegemônica sobre supostos deveres conjugais e uma cláusula contratual sexual silenciosa que informa as relações de conjugalidade.

Restou nítido, ante à discussão, a urgência de um avanço contra-hegemônico em que as narrativas forjadas de separação entre assunto público e privado, de supremacia masculina e subalternidade feminina, de necessidade de controle e normatização dos corpos das mulheres e, tantos outros, sejam superados, sob pena de que o Estado permaneça desobedecendo a matriz axiológica, consubstanciada na igualdade entre sujeitos, que ele mesmo determinou. Os ditames interpretativos da legislação, pautados na leitura constitucional do ordenamento jurídico e, por conseguinte, na valorização do ser humano, precisam reconhecer que os recortes sociais têm sido mal engendrados pelo Direito, fazendo deste um *loci* propício para a cristalização da dominação masculina em um espaço simbólico de negociação de poder.

Isso porque, conforme argumentado, não é possível que uma mulher sinta-se protegida ao tempo em que inexistente um espaço — físico e social — que lhe ofereça condições mínimas de segurança, acolhimento e atenção qualificados. Pensar no tratamento da mulher de uma forma humana e completa, resguardando-se seus direitos fundamentais, é pensar em um tratamento continuado, integrado e sensível às questões étnico-raciais, de classe e de gênero que se sobrepõem e atuam conjuntamente na produção de vulnerabilidades múltiplas.

Assim, as cadeias de violência que se configuram nas heranças do colonialismo e que se manifestam no estupro conjugal transcendem a suficiência legislativa, a aparente proteção jurídico-social conferida em âmbito executivo e o privilégio enunciativo de dizer o Direito do qual goza o judiciário, reafirmando-se, pois, em um ambiente intrínseco de convivência e pertencimento — o âmbito familiar. Por isso, pode-se dizer que o fenômeno é uma grave transgressão dos direitos das mulheres encetada não somente por parte do autor da violência, mas partilhada também pelo Estado que, ao monopolizar o uso da força e também as deliberações correlatas ao interesse social e ao bem comum, assume uma posição hegemônica e, ainda assim — ou talvez por isso —, coloca a mulher à margem na trajetória de acesso aos seus direitos.

Uma vez sobrevivendo à arquitetura jurídica que, em tese, busca combatê-lo, o estupro conjugal revela que o Estado não assume uma posição pedagógica, preventiva ou, sequer, combativa no tratamento da violência sexual desta natureza, já que insiste na ideia de que a mulher ou não é ser humano — e, neste contexto, impossível aferir o que seria a mulher negra e periférica — ou é um ser humano residual que não merece efetiva tutela estatal. Nesse sentido, a realidade de que o estupro conjugal ocupa um espaço muito minimizado — quando existente — em projetos de lei, em pautas governamentais, em agendas de políticas públicas e, ainda, nos debates doutrinários e jurisprudenciais precisa de urgente reversão, já que o sucesso do projeto colonizador de silenciamento da mulher cada vez mais se ramifica, impactando, incisivamente, sujeitos que são atravessados por variados marcadores sociais e, com a atual liderança governamental, parece se renovar.

Referências

ACQUAVIVA, Graziela. OLIVEIRA, Isaura. Invisibilidade e silenciamento frente ao estupro nas relações de intimidade: uma expressão da violência de gênero. *In*: PIMENTEL, Silvia; PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de. (org.) *Estupro: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinaridade*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018.

ALMEIDA, Gabriela Perissinotto de; NOJIRI, Sérgio. Como juízes decidem os casos de estupro? Analisando sentenças sob a perspectiva de vieses e estereótipos de gênero. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5291/3852>. Acesso em: 22 ago. 2022.

ALMEIDA, Sandra Regina. Intervenções feministas: pós-colonialismo, poder e subalternidade. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 2, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3pvlj54>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ANDRADE, Vera Regina. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. *Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, n. 50, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3pvkJOv>. Acesso em: 16 jul. 2020.

ANTONI, Clarissa de; MAZONI, Carolina; MUSSKOPF, Filipe. Concepções dos operadores do Direito sobre crimes sexuais conjugais e extraconjugais: implicações psicossociais. *Estudos Interdisciplinares em Psicologia*, v. 5, n. 2, 2014. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-64072014000200004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 jul. 2020.

ARAÚJO, Emanuel. A arte da sedução: sexualidade feminina na colônia. In: DEL PRIORE, Mary. (org.) *História das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2004.

BAGGENSTOSS, Grazielly. COELHO, Beatriz. O Direito é um homem, branco e europeu: uma análise do ensino jurídico na Universidade Federal de Santa Catarina sob o viés de uma Teoria Epistemológica Feminista Decolonial. In: BAGGENSTOSS, Grazielly et al. *Direito e feminismos: rompendo grades culturais limitantes*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019.

BAGGENSTOSS, Grazielly. OLIVEIRA, João Manuel de. Direito brasileiro: discurso, método e violências institucionalizadas. In: BAGGENSTOSS, Grazielly et al. *Direito e feminismos: rompendo grades culturais limitantes*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019.

BAHRI, Deepika. Feminismo e/no pós-colonialismo. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 2, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3QUjgwP>. Acesso em: 02 ago. 2020.

BALLESTRIN, Luciana. Feminismos subalternos. *Revista Estudos Feministas*, v. 25, n. 3, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3c6uqjo>. Acesso em: 1 ago. 2020.

BALLESTRIN, Luciana. Modernidade/Colonialidade sem “Imperialidade”? O Elo Pedido do Giro Decolonial. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/QmHJT46MsdGhdVdYPtGrWN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 jan. 2022.

BERTHO, Helena; COELHO, Gabi; MOURA, Rayane. Só 7% das cidades brasileiras contam com delegacia da mulher. *Revista AzMina*. 20 out. 2020. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/so-7-das-cidades-brasileiras-contam-com-delegacia-da-mulher/>. Acesso em: 21 ago. 2022.

BHABHA, Homi. *O local da cultura*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

BIANCHINI SAFFIOTTI, Heleith. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3pyys78>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BIANCHINI, Alice. BAZZO, Mariana. CHAKIAN, Silvia. *Crimes contra mulheres: Lei Maria da Penha, crimes sexuais, feminicídio*. Salvador: JusPodivm, 2019.

BORGES, Rosa Maria Zaia; SANTANA, Jackeline Caixeta. Imposição colonial e estupro conjugal: uma leitura da dinâmica de poder no contexto familiar. *Revista Direito e Práxis*, v. 13, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WjBGGRzdVbD7cBPyzkyqLg>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. *Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. *Lei n. 12.845, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112845.htm. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). *Recurso Especial nº 1.416.535 - GO (2013/0368676-5)*. Relator: Rogério Schietti Cruz. Data de julgamento: 05 fev. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3ABZmkW>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus. *HC 454787 SP 2018/0145840-0*. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Data de julgamento: 3 ago. 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/610762102/habeas-corpus-hc-454787-sp-2018-0145840-0/decisao-monocratica-610762143?ref=serp>. Acesso em: 15 ago. 2020.

CAMPOS, Carmen Hein de *et. al.* Cultura do estupro ou cultura antiestupro? *Revista Direito GV*, v. 13, n. 3, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3pJX7FH>. Acesso em: 22 ago. 2022.

CARDOSO, Titina. Ativistas apontam desmonte de políticas para mulheres: Em audiência sobre os 15 anos da Lei Maria da Penha, militantes destacaram falta de orçamento para a área e demora do Judiciário para julgar crimes motivados por gênero. *Assembleia Legislativa Espírito Santo*, 05 ago. 2021. Publicado em 05 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.al.es.gov.br/Noticia/2021/08/41466/ativistas-apontam-desmonte-de-politicas-para-mulheres.html>. Acesso em: 21 ago. 2022.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de. (org.) *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

COLAÇO, Thais Luzia; DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. *Antropologia Jurídica: uma perspectiva decolonial para a América Latina*. Curitiba: Juruá, 2018.

COMISSÃO PERMANENTE MISTA DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. *12 anos de Lei Maria da Penha*. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/564441>. Acesso em: 21 jul. 2020.

COSTA, Sérgio. Desprovincializando a sociologia: a contribuição pós-colonial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3QConSp>. Acesso em: 12 jul. 2020.

DANTAS-BERGER, Sônia; GIFFIN, Karen. A violência nas relações de conjugalidade: invisibilidade e banalização da violência sexual? *Cadernos de Saúde Pública*, v. 21, n. 2, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3QCoZrb>. Acesso em: 20 jul. 2020.

DEL PRIORE, Mary. *Ao sul do corpo*. São Paulo: UNESP, 2009.

DINIZ, Debora. A marca do dono. *O Estadão*, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,a-marca-do-dono,1094960>. Acesso em: 18 jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Embargos infringentes de nulidade n. 0000279-81.2018.8.07.0002*. Relator: João Timóteo de Oliveira. Data de julgamento: 02 set. 2019. Data de julgamento: 17 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2GpuNRT>. Acesso em: 21 ago. 2022.

ECONÔMICA APLICADA. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2019.

ELEIÇÕES 2018: mapa dos votos. *O Globo Política*, 08 out. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/eleicao-2018-mapa-dos-votos-23140576>. Acesso em: 19 jul. 2020.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2017. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília: FBSP, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 21 ago. 2022.

FRIEDAN, Betty. *A mística feminina*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de. (org.) *Pensamento feminista: formação e contexto*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

GROSSI, Miriam; BRAZÃO, Analba. *Histórias para contar: retrato da violência física e sexual contra as mulheres na cidade de Natal*. Natal: Casa Renascer, 2000.

GUERRA, Anita. O que é ser mulher? Versões e contraversões do essencialismo feminino. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 6, n. 11, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3K8z9gS>. Acesso em: 3 ago. 2020.

GUHA, Ranajit. *Subaltern Studies I: Writings on South Asian History & Society*. New Delhi: Oxford University Press India, 1982.

HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HIRANO, Luis Felipe. Marcadores sociais das diferenças: rastreando a construção de um conceito em relação à abordagem interseccional e a associação de categorias. In: HIRANO, Luis Felipe; ACUÑA, Maurício. MACHADO, Bernardo Fonseca (org.). *Marcadores sociais das diferenças: fluxos, trânsitos e intersecções*. Goiânia: Imprensa Universitária, 2019.

HIRATA, Helene. Mudanças e permanências nas desigualdades de gênero: divisão sexual do trabalho numa perspectiva comparativa. *Friedrich Ebert Stiftung Brasil*, 2015. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12133.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Muncic 2018: apenas 8,3% dos municípios têm delegacias especializadas de atendimento à mulher. *Agência IBGE notícias*. 25 set. 2019. Dis-

ponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25499-munic-2018- apenas-8-3-dos-municipios-tem-delegacias-especializadas-de-atendimento-a-mulher>. Acesso em: 21 ago. 2022.

KALB, Christiane Heloisa; KOERICH, Giulia. Estupro marital: da proteção normativa penal e do posicionamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *Revista Interfaces Científicas*, v. 8, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/9061>. Acesso em: 22 ago. 2022.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2020.

LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

LÊDA, Manuela Corrêa. Teorias pós-coloniais e decoloniais: para repensar a sociologia da modernidade. *Revista dos Pós-Graduandos em Ciências Sociais*, v. 23, n. 45, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3K6q4Fs>. Acesso em: 15 jul. 2020.

LEITE, Mariana Silva; LIMA, Marília Freitas; CAMARGO, Beatriz Corrêa. Coerção e consentimento no crime de estupro: a valoração dos atos sexuais em um campo de disputas. *Caderno Espaço Feminino*, v. 33, n. 1, 2020. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/55581>. Acesso em: 22 ago. 2022.

LIMA, Juliana de. A representatividade feminina depois das eleições de 2018. *Nexo*, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/10/29/A-representatividade-feminina-depois-das-eleicoes-de-2018>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MANTELLI, Gabriel. *Maps and encounters: postcolonial approaches to international law and development*. 2019. 184 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3KaGcFH>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MAPA de Delegacias da Mulher: encontre a delegacia mais próxima. *Az mina*, 2022. Disponível em: <https://azmina.com.br/projetos/delegacia-da-mulher/>. Acesso em: 06 dez. 2022.

MCCLINTOCK, Anne. *Couro imperial: raça, gênero e sexualidade no embate colonial*. Campinas: UNICAMP, 2010.

MEMMI, Albert. *Retrato do colonizado precedido do retrato do colonizador*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MENDES, Soraia. *Processo penal feminista*. São Paulo: Atlas, 2020.

MIGNOLO, Walter. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 94, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092017000200507&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 28 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Apelação Criminal n. 0339210-13.2006.8.13.0074*. Relator: José Antonio Baía Borges. Data de julgamento: 25 fev. 2010. Data de publicação: 20 abr. 10. Disponível em: <https://bit.ly/3dMKmb1>. Acesso em: 21 ago. 2022.

MOHANTY, Chandra. *Feminism without borders: decolonizing theory, practicing solidarity*. Londres: Duke University Press, 2003.

MOURA, Leides *et. al.* Violências contra mulheres por parceiro íntimo em área urbana economicamente vulnerável. *Revista de Saúde Pública*, v. 43, n. 6, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsp/v43n6/0509.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Prevenção da violência sexual e da violência pelo parceiro íntimo contra a mulher: ação e produção de evidência*. Genebra: OMS, 2012. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/3661>. Acesso em: 3 ago. 2020.

OSIS, Maria José; PADUA, Karla Simônia de; FAUNDES, Aníbal. Limitações no atendimento, pelas delegacias especializadas, das mulheres que sofrem violência sexual. *BIS: Boletim Do Instituto De Saúde*, v. 14, n. 3, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3CgNgyQ>. Acesso em: 21 jul. 2020.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. *Apelação Criminal n. 0035267-14.2016.8.16.0014*. Relator: Gamaliel Seme Scaff. Data do Julgamento: 13 out. 2020. Data de publicação: 14 out. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3PGT2g0>. Acesso em: 21 ago. 2022.

PASINATO, Wânia. Lei Maria da Penha Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 2, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3pvp0Bp>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PASINATO, Wânia. SANTOS, Cecília. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu, 2008.

PELÚCIO, Larissa. Subalterno quem, cara pálida? Apontamentos às margens sobre pós-colonialismos, feminismos e estudos queer. *Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCAR*, v. 2, n. 2, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2sG518n>. Acesso em: 1 ago. 2020.

PERROT, Michelle. *As mulheres ou os silêncios da história*. Bauru: EDUSC, 2005.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectiva de análise. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 247-266.

PURVIS, June. *Emmeline Pankhurst: a biography*. Reino Unido: Psychology Press, 2002.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón (org.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação Criminal n. 0072961-75.2013.8.21.7000*. Relator: Sandro Luz Portal. Data do Julgamento: 28 mar. 2018. Data de publicação: 17 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3AgJjaE>. Acesso em: 21 ago. 2022.

RODRIGUES, Pauline. “Rosie, the riveter” volta ao lar: o papel social da mulher estadunidense no pós-Segunda Guerra Mundial através das publicidades em revistas de grande circulação (1944-1945). In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, 6., 2013, [S. l.]. *Anais eletrônicos [...]*. [S. l.], 2013. Disponível em: <http://www.cih.uem.br/anais/2013/index.php?l=trabalhos&id=104>. Acesso em: 18 jul. 2020.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça de Rondônia. *Apelação Criminal n. 0098253-11.2008.822.0501*. Relatora: Desembargadora Ivanira Feitosa Borge. Data de Julgamento: 3 jul. 2014. Data de publicação: 11 jul. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3Cnkexn>. Acesso em: 21 ago. 2022.

ROSOSTOLATO, Breno. Reflexões acadêmicas sobre o estupro marital através da historicidade da violência sexual e de gênero. *Revista Brasileira de Sexualidade Humana*, v. 28, n. 1, 2017, p. 70. Disponível em: https://www.rbsh.org.br/revista_sbrash/article/view/11. Acesso em: 22 ago. 2022.

SAID, Edward. *Orientalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1978.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *La Globalización del Derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Universidade Nacional de Colombia, ISLA, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (org.) *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Alameda, 2010.

SANTOS, Silvia Chakian de Toledo. A palavra da mulher vítima de violência sexual. In: PIMENTEL, Silvia; PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de. (org.) *Estupro: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinaridade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SECRETARIA NACIONAL DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 4 ago. 2020.

SILVA, Janssen Felipe da. Sentidos da educação na perspectiva dos estudos pós-coloniais latino-americanos. In: MARTINS, Paulo Henrique *et al.* *Guía sobre post-desarrollo y nuevos horizontes utópicos*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos, 2014.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: UFMG, 2010.

TRETTIN, Maiara Carvalho; STEFFENS, Sandro Rodrigo. Violência sexual conjugal: aspectos históricos, jurídicos e psicanalíticos. *Unesco & Ciência*, v. 8, n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/acbs/article/view/13011>. Acesso em: 22 ago. 2022.

VILLELA, Wilza; LAGO, Tânia. Conquistas e desafios no atendimento das mulheres que sofreram violência sexual. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, n. 2, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3R2v2p3>. Acesso em: 23 jul. 2020.

WOLF, Naomi. *O mito da beleza*. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 2018.

YOUNG, Robert J. C. *Postcolonialism: an historical introduction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2001.

The cover features a photograph of a large, white, seated female statue in the foreground, holding a long object. In the background, there is a modern building with a glass facade and a tall, white, rectangular tower. The sky is blue with scattered white clouds. The entire cover has a dark red background with a subtle floral pattern on the right side.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Estatuto do desarmamento torna-se de armamento: arma de fogo não garante segurança, a violência está no indivíduo

Disarmament statute becomes weaponry: needed citizen education, violence is in the individual

Joice Cristina de Paula

Patrícia Peres de Oliveira

Selma Maria Fonseca Viegas

Edilene Aparecida Araújo da Silveira

Estatuto do desarmamento torna-se de armamento: arma de fogo não garante segurança, a violência está no indivíduo*

Disarmament statute becomes weaponry: needed citizen education, violence is in the individual

* Recebido em 24/04/2022

Aprovado em 24/08/2022

** Professora Universitária. Mestre em Ciências pela Universidade Federal de São João Del Rei. Especialista em Direito Público. Especialista em Direito do Trabalho. Especialista em Educação à distância. Especialista em Direito Digital. Advogada - OAB/MG. Bacharel em Direito. Email: joicedipaula@hotmail.com

*** Docente da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Enfermagem (PGENF) da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ/MG). Pós-Doutora em Enfermagem pelo Programa de Pós-Graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2019). Doutora em Educação: Currículo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011). Mestre em Gerontologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). Especialista em Administração Hospitalar e em Enfermagem em Infectologia pelo Instituto de Infectologia Emílio Ribas/SP (1995). Graduação em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1994). Email: pperesoliveira@ufsj.edu.br

**** Enfermeira. Pós-Doutora em Enfermagem pelo Programa de Pós-Graduação em Enfermagem da Universidade Federal de Santa Catarina (PEN/UFSC), área Filosofia e Cuidado em Saúde e Enfermagem (2019). Doutora em Enfermagem pela Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), área Saúde e Enfermagem (2010). Mestre em Enfermagem pela Escola de Enfermagem da UFMG, área Cuidar em Saúde e na Enfermagem (2005). Graduada pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (2001). Professora Associado II da Universidade Federal de São João del-Rei, Campus Centro-Oeste (UFSJ/CCO), Divinópolis-MG. Email: selmaviegas@ufsj.edu.br

***** Possui graduação em Enfermagem pela Universidade de São Paulo (1994), mestrado em Enfermagem Psiquiátrica pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto/USP (2004) e doutorado em Ciências - área: Enfermagem Psiquiátrica pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto/USP (2009). Atualmente é docente da Universidade Federal de São João Del-Rei. Email: edileneap@ufsj.edu.br

Joice Cristina de Paula**

Patrícia Peres de Oliveira***

Selma Maria Fonseca Viegas****

Edilene Aparecida Araújo da Silveira*****

Resumo

Este estudo teve por objetivo compreender as dimensões normativas do Estatuto do Desarmamento com base em profissionais da área jurídica. Trata-se de estudo qualitativo, assentado na Teoria Fundamentada nos Dados e no Interacionismo Simbólico. A coleta de dados ocorreu entre fevereiro e novembro de 2021, em um município de grande porte do estado de Minas Gerais. Realizou-se a entrevista aberta e individual, com 25 profissionais da área jurídica, e memorandos. Diversas posições sobre o armamento foram apontadas pelos profissionais da área jurídica: sugestões foram indicadas; críticas construídas; considerou-se que instiga o ato violento; evidenciou-se a necessidade de políticas públicas e educação cidadã. Denota-se que as alterações no Estatuto do Desarmamento transgridem a segurança pública como dever do Estado. O Estatuto do Desarmamento foi instituído com fins de restringir o acesso à arma de fogo, mas alterações ocorridas flexibilizaram a possibilidade de aquisição e modificaram a significação fundamental. A necessidade de respeito às garantias constitucionais, entre elas a educação, favorece a redução da violência armada e conscientização da população. A amostragem por exaustão pode ser considerada uma limitação deste estudo. A originalidade da temática e relevância da discussão se dirige à população brasileira e contribui para o desenvolvimento social, o controle do armamento e a redução da violência.

Palavras-chave: arma de fogo; violência; educação.

Abstract

This study aimed to understand the normative dimensions of the Disarmament Statute from the perspective of legal professionals. This is a qualitative study, based on Grounded Theory and Symbolic Interactionism. Data collection took place between February and November 2021, in a large municipality in the state of Minas Gerais. An open and individual interview was

carried out, with 25 professionals from the legal area, and memoranda. Several positions on weapons were pointed out by legal professionals: suggestions were indicated; constructed criticisms; considered to instigate the violent act; the need for public policies and citizen education became evident. It is noted that the changes in the Disarmament Statute violate public security as a duty of the State. The Disarmament Statute was instituted with the aim of restricting access to firearms, but changes that have occurred have made the possibility of acquisition more flexible and modify the fundamental meaning. The need to respect constitutional guarantees, including education, would favor the reduction of armed violence and awareness of the population. Exhaustion sampling can be considered a limitation of this study. The originality of the theme and relevance of the discussion is aimed at the Brazilian population and contributes to social development, arms control and the reduction of violence.

Keywords: firearm; violence; education.

1 Introdução

A violência é fator de grande impacto e discussão mundial. É multiforme e pode ser exercida de maneira física, psicológica, sexual, entre outras formas que impactam diretamente a convivência social. A discussão sobre o Estatuto do Desarmamento torna-se relevante para a análise de como a sociedade vê a liberação do armamento e o impacto na vida em comum, seja relativo à educação, à segurança e à violência. A liberação da arma de fogo traz consequências para o aumento da violência em nosso país, já que é um dos meios mais letais de ferir alguém. O Estatuto do Desarmamento veio com foco na redução da violência perpetrada por arma de fogo e na regulamentação das formas de aquisição e utilização¹.

O Estatuto do Desarmamento, conforme a Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003, “dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (SINARM), define crimes e dá outras providências”². Em 2019, foi instituído o Decreto de n.º 9.847, que alterou algumas determinações no Estatuto do Desarmamento, flexibilizando a possibilidade de aquisição do armamento, motivado pela ideologia de que a arma vai trazer mais segurança. Mesmo com a existência de legislações que buscam orientar o cidadão em relação ao armamento, criadas com vistas a reduzir a violência, a sensação de insegurança e o aumento da criminalidade criam a ideia de que o armamento civil é necessário, pelo fato de o Estado não conseguir suprir as obrigações relativas à segurança pública².

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe diversas garantias para os cidadãos, como o direito à vida, liberdade, educação, segurança e dignidade da pessoa humana. Muitas leis derivaram dessa Constituição para a efetivação e cumprimento do constitucionalmente estabelecido. A Lei n. 10.826/2003, apesar de vir em um momento de grande discussão social para redução da violência por arma de fogo, é criticada por muitos e bem aceita por outros. As alterações ocorridas ao decorrer dos anos, em especial as efetuadas no Decreto n. 9847/2019, são as que mais vêm sendo discutidas. Ressalta-se que a existência da arma de fogo isoladamente não é a causadora da violência, pois depende do indivíduo que a reproduz, o que nos leva a refletir sobre a importância da sua regulamentação e da educação cidadã³.

A educação é fator importante para redução da violência, direito constitucional e dever do Estado, essencial para uma formação cidadã, uma prerrogativa interligada ao direito à vida e às demais garantias

¹ NONATO, Vitória Catarina; MODESTO, João Gabriel. Representações sociais sobre armas de fogo. *Psicologia: Teoria e Prática*, v. 23, n. 1, p. 1-21, 2021. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ptp/v23n1/pt_v23n1a08.pdf.

² BRASIL. Lei 10.826 de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 2003.

³ BRASIL. Lei 10.826 de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 2003.

fundamentais⁴. O cidadão que possui acesso integral à educação consegue conviver melhor em sociedade, tem maiores possibilidades profissionais e de pensamento crítico. Uma pessoa com capacidade educacional maior, no geral, faz uma avaliação mais minuciosa dos riscos de se ter uma arma em mãos e sobre a necessidade de habilidade técnica necessária para isso. Assim, é relevante que o Estado realmente viabilize o exercício da educação como direito social⁵.

Considerando-se a importância do controle de armas pelo Estado, da relevância da educação e da conscientização da população sobre o impacto na violência, questiona-se: como os profissionais da área jurídica compreendem as dimensões normativas do Estatuto do Desarmamento? Justifica-se esta discussão pela significância expressiva da temática ante a atual conjuntura vivenciada pela população brasileira no que se refere à liberação do armamento e as suas consequências.

Sendo assim, este estudo teve por objetivo compreender as dimensões normativas do Estatuto do Desarmamento, com base nos profissionais da área jurídica.

2 Método

Como delineamento, adotou-se a pesquisa de abordagem qualitativa ancorada no método da Teoria Fundamentada nos Dados (TFD)⁶ e no referencial teórico do Interacionismo Simbólico (IS)⁷, para abordagem qualitativa dos dados. É uma pesquisa baseada na coleta de dados em campo de pesquisa, por meio da abordagem direta de profissionais da área jurídica, utilizando a entrevista individual aberta e em profundidade, difere dos métodos habitualmente utilizados em pesquisas científicas da área do direito, com resultados e informações robustas em relação à temática proposta.

A TFD objetiva a elaboração de uma teoria fundamentada nos dados coletados. As informações são metodicamente reunidas e analisadas de acordo com os processos evolutivos da pesquisa. A teoria formulada deve ser representativa da realidade, apresentando os significados oriundos das vivências dos participantes da pesquisa atuantes na área jurídica e de conceitos interpretados sobre a temática deste estudo⁶.

Associado à TFD, o IS defende a importância da utilização dos significados que se traduzem com base na interação social no cotidiano, orientando o comportamento humano. A essência se encontra na compreensão do que é exposto ou manifestado sobre o fenômeno em vivências singulares e como as interações sociais ressignificam esse fenômeno⁶.

O IS favorece a interpretação dos significados a partir da perspectiva singular dos participantes sobre a temática até a saturação teórica⁷.

A coleta de dados ocorreu entre fevereiro e novembro de 2021, e teve como cenário uma comarca de município de grande porte de Minas Gerais. Como fontes de evidências adotaram-se a entrevista individual aberta, com base em um roteiro semiestruturado, e memorandos. A utilização dos memorandos é indispensável para o registro e acompanhamento da coleta e análise dos dados e notas metodológicas sobre a análise, segundo as etapas da codificação da TFD⁶.

⁴ BRASIL. Decreto n.º 9847, de 25 de junho de 2019. Regulamenta a Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. *Diário Oficial da União*, 25 jun. 2003.

⁵ DINIZ, Maria Helena; COSTA, Déborah Regina Lambach Ferreira da. Direito à educação: um novo repensar. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p. 1-38, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25245/rdsp.v9i1.989>.

⁶ STRAUS, Anselm; COBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2008.

⁷ BLUMER, Herbert. *Symbolic interactionism: perspective e method*. Berkeley: University of Califórnia, 1969.

Participaram do estudo 25 profissionais da área jurídica, como juízes, delegados, promotores de justiça e advogados criminalistas, com no mínimo 3 anos de experiência de atuação. Excluíram-se aqueles profissionais que estavam afastados ou de férias. A amostragem final se deu por saturação teórica dos dados⁶. Houve cinco recusas ao convite para participar da pesquisa, justificada pela falta de disponibilidade de agenda.

Realizou-se a entrevista de forma remota (15 participantes), em tempos de classificação de onda roxa e vermelha da COVID-19, e presencial (10 participantes), após controle de casos, protocolos estabelecidos e liberação sanitária, adotando-se medidas preventivas e protetivas contra a COVID-19.

Ao longo da coleta de dados, houve necessidade de acréscimo de duas questões no roteiro da entrevista, devido à origem de novos significados que precisavam ser saturados teoricamente. A média de duração das entrevistas foi de trinta minutos, tendo variado de 25 minutos até 1 hora e 12 minutos. Logo após a gravação das entrevistas, executou-se a transcrição e análise antes de realizar a próxima, conforme premissa da TFD⁶.

Para identificação dos participantes da pesquisa, utilizou-se a letra “E” de entrevistado, seguida pelo número correspondente a ordem crescente de realização da entrevista⁶.

O processo de análise dos dados se deu por meio de quatro fases denominadas: codificação aberta, codificação axial, codificação seletiva e codificação para o processo. Considera-se codificação aberta aquela que inicia o processo de análise, identificando os conceitos, formulando códigos *in vivo* ou propriedades. Utilizou-se linha por linha, que “envolve exame detalhado de dados, frase por frase, e algumas vezes, palavra por palavra”⁶, originando 24 códigos *in vivo* e uma propriedade nomeados de acordo com os significados/conceitos expressos pelo entrevistado.

A codificação axial tem o papel de relacionar e desenvolver categorias de modo metódico, agrupando os códigos *in vivo* conforme a similaridade, originando as subcategorias que, associadas, formularam as categorias. Cada categoria retrata a realidade do fenômeno com representatividade, para a formulação da teoria. Consequentemente, um paradigma é criado na codificação seletiva para realizar a integração e refinamentos das categorias e formular a categoria central sistematicamente, integrando estrutura e processo⁶.

As experiências vivenciadas pelos profissionais da área jurídica mostram diferentes posições sobre o tema, o que contribui para a formulação da teoria de modo independente. O IS e a TFD possibilitaram interpretar e compreender o fenômeno perante as singularidades dos conceitos e a significância das vivências dos participantes da pesquisa atribuídas em significados⁶⁻⁷, que, coletivamente, são representados na teoria formulada.

O refinamento da teoria busca reavaliar os resultados, analisando falhas e dando concretude às categorias. A integração se manifesta entre quem realiza a análise e os dados obtidos. Nesse processo, encontrou-se a categoria central que configura o assunto principal da pesquisa. A codificação para o processo é parte primordial para formulação da teoria “ocorre simultaneamente com a codificação em busca de propriedades e de dimensões e de relação entre conceitos”⁶⁻⁷.

Desses processos, originaram-se três categorias, sendo formulado um esquema teórico após todas as análises de onde surgiu a teoria *Estatuto do Desarmamento torna-se de armamento: direito à vida, violência, segurança pública e papel do Estado*. A teoria formulada representa a essência da pesquisa a qual os demais dados são associados. A saturação teórica ocorreu ao definir a categoria central e validar que dados significativos não mais surgiram. A validação da teoria representa a realidade estudada. Em sentido amplo, a teoria é capaz de responder aos fatos narrados⁶.

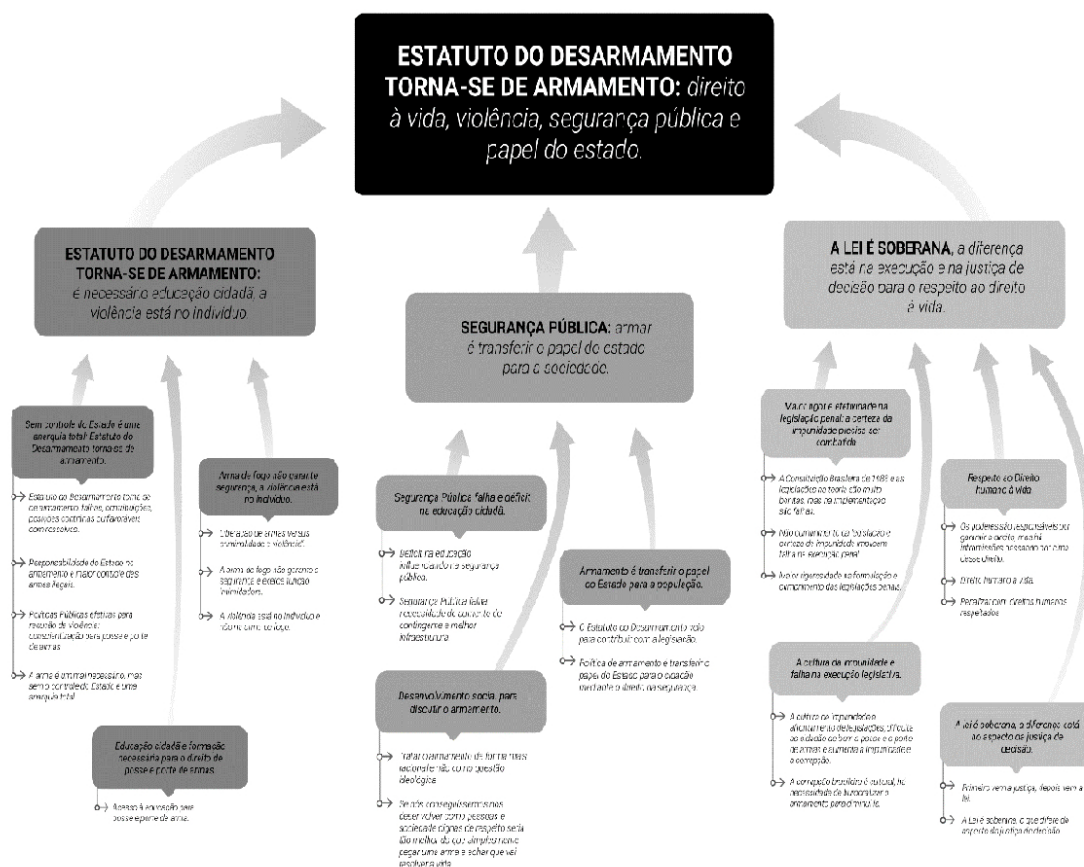
Todos os profissionais da área jurídica convidados — que se dispuseram, voluntariamente, a participar da pesquisa — assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética, sob Parecer n. 4.523.500.

3 Resultados

A amostragem teórica deste estudo é composta de 25 participantes, sendo eles 13 advogados criminalistas, 05 promotores de justiça, 04 delegados da Polícia Civil e 03 juízes. Dos 25 participantes, 32% são do sexo feminino, a idade variou entre 26 e 72 anos, sendo a predominância entre 40 e 60 anos, representando 56% (14). O tempo de atuação dos profissionais da área jurídica variou entre 4 e 30 anos, sendo que 64% (16) possuem mais de 10 anos de experiência. A formação na graduação teve como maioria a realização em universidades particulares e a pós-graduação, também; apenas 2 participantes se graduaram e pós-graduaram em instituições públicas.

No presente estudo, os resultados apresentam a categoria *Estatuto do Desarmamento torna-se de armamento: é necessário educação cidadã, a violência está no indivíduo* e suas subcategorias *Sem controle do Estado, não há segurança: Estatuto do Desarmamento torna-se de armamento, Arma de fogo não garante segurança, a violência está no indivíduo* e *A educação cidadã e a formação necessária para o direito de posse e porte de armas*. É possível observar o diagrama do modelo conceitual na Figura 1.

Figura 1 – Modelo teórico Estatuto do Desarmamento torna-se de armamento: direito à vida, violência, segurança pública e papel do Estado



3.1 Sem controle do Estado não há segurança: Estatuto do Desarmamento torna-se de armamento

O Estatuto do Desarmamento, segundo a compreensão dos participantes do estudo, torna-se de armamento, existem falhas, muitas contribuições, posições contrárias e favoráveis, e algumas ressalvas:

Quando você vai fazer a prova para tirar a certidão da posse da arma, você faz uma avaliação psicológica em que eles avaliam se você tem as condições. Eu acho que, na verdade, não deveria ser uma prova, na verdade, eu acredito que deveria ser um acompanhamento, entendeu? Porque é muito simples você, eu chego lá, consigo burlar a prova e beleza, eu tenho o armamento, mas e a minha condição psicológica?

Eu acho que deveria ter sim um acompanhamento periódico, mesmo você tirando a certidão [...]. Aí já cai naquela seara, tanto de treinamento da polícia como o treinamento dos profissionais (E1).

Para que a pessoa tenha o direito de adquirir a arma de forma legal, deve ter um treinamento bem rigoroso, tem que ter um estudo psicológico bem rigoroso, para que o profissional possa detectar se aquela pessoa tem ou não condições de possuir um artefato deste, ver a questão pregressa da pessoa, se não é uma pessoa reiterada em cometer crimes, se não tem passagens criminais, e aí sim (E6).

Para você tirar a posse de armas hoje, tem que juntar certidão de tudo, porque não pode ter nenhuma vírgula de nome sujo, se tiver, já era! Tem certidão de todas as justiças, juizado, de tudo, não pode ter nada e tem que fazer teste psicológico, se o psicólogo falar que ele tem capacidade e passou, aí ele tem que fazer um teste de capacidade técnica, que é uma prova escrita, que ele tem que saber regras de segurança, conhecer sobre o funcionamento de armamento, sobre legislação, ele tem que fazer uma prova escrita. Passou na prova escrita, ele tem que fazer uma prova prática de tiro [...] tem que ter uma pontuação mínima, ou seja, o cara tem que cumprir n requisitos para ter direito de ter uma arma em casa, não é simplesmente eu vou ali e compro na esquina igual, o pessoal acha que é, não é (E7).

Eu acho que a diferença principal, ao longo do tempo que eu vi, foi na burocracia para se adquirir armas, mas, nos países mais liberais, esta burocracia existe também. Eu tenho porte de armas há 30 anos e tenho preguiça de comprar uma arma por causa da burocracia, mas é uma forma de desestimular, sim, sem dúvidas [...] mas também pra gente ter um certo controle, um certo registro do que tem por aí de arma rolando, arma legal (E11).

Então, há uma desproporcionalidade quando o desarmamento vem e consegue o seu objetivo justamente com a população de bem, vamos dizer assim, o conceito de homem de bem e não consegue atuar com veemência contra a criminalidade, prova disso a gente vê aí, a exemplo no Rio de Janeiro, a questão do fomento da criminalidade através do tráfico de drogas, que consegue, com certa frequência, até facilidade, se manter fortemente armado, enquanto a própria força pública, desproporcionalmente, não tem armas tão potentes. Então, é neste particular que eu vejo assim, o Estatuto do Desarmamento foi falho neste particular. Em termos de criminalidade, eu entendo que, se houve redução, foi mínima, o objetivo mesmo que seria reduzir drasticamente [...] (E20).

Segundo relatos dos participantes da área jurídica, entende-se que há necessidade de maior responsabilidade do Estado nas questões que envolvem o armamento e maior controle das armas ilegais:

Na verdade, não seriam mecanismos, seriam políticas públicas de prevenção à criminalidade, não uma política penal, mas uma política criminal efetiva, porque, quando se fala em política penal, é muito fácil alterar o texto da Lei, a gente pensa que, se aumentar o delito de um crime, isso vai diminuir a criminalidade, isso é errado, já é comprovado estatisticamente que isso não é uma garantia (E₂).

As armas ilegais que influenciam na criminalidade, porque o delinquente não vai usar uma arma legalizada para cometer crime, o cidadão de bem, tendo uma arma legalizada em casa, isso fica muito mais fácil para apuração da polícia, caso venha cometer um crime e seja responsabilizado, identificado. As armas ilegais que aumentam a criminalidade. Deveria ter investimentos públicos para ajudar a fechar as fronteiras e evitar com que essas armas ilegais entrem nos países e sejam acessíveis aos criminosos. São essas armas que eles utilizam, armas que vêm de outros países, de grosso calibre, que ingressam no país e não as armas legais. As armas legais não aumentam a criminalidade, o que aumenta a criminalidade é justamente isso, as armas ilegais, o criminoso não precisa de arma legal (E₁₀).

O desarmamento, ele tem que ocorrer do cidadão que age contra a Lei, tem que ser das pessoas que estão utilizando ilegalmente, não daquele cidadão de bem que quer ter arma para proteger seu patrimônio, proteger sua família, isso tem que fiar na minha opinião, muito claro (E₁₃).

A intenção legislativa foi a melhor possível, mas, na prática, a gente vê que a delinquência não foi em momento nenhum desarmada, porque em que pese certas investidas governamentais neste sentido, os órgãos de segurança pública, igual a gente vê blitz mesmo apreensão de armas de fogo em outras circunstâncias, mas quando vai se perceber, este verdadeiro fluxo de armamento está na mão da delinquência e raramente se tem uma pessoa de bem que teria, então, dado ensejo a este desarmamento (E₂₀).

As políticas públicas devem ser mais efetivas para redução da violência, como também a conscientização do cidadão para posse e porte de armas:

O problema nosso, do Brasil, tanto em questão de política pública quanto criminalidade, políticas criminais, o Brasil não tem a sua própria identidade. O Brasil copia legislação portuguesa, alemã, americana, no entanto elas são conflitantes entre si e muito distantes da nossa realidade [...] não adianta querer implementar uma política pública fazendo lei, isso não existe, “ah, vou conceder o porte de arma para garantia da segurança do cidadão”, isso não é garantia de segurança (E₁₉).

Educação de qualidade, que é o principal, a educação vai formar pessoas, vai formar pais de família, seja de um jeito ou de outro, mas vai formar ou não. Pessoas não são obrigadas a formar famílias, mas a educação mesmo, não tem outro recurso, não. O Estado tem que intervir de forma máxima da educação e saúde, que são os principais, se não tem educação, não tem saúde, não vou dizer que não saiba ler uma bula ou interpretar uma receita, não é isso, mas educação de modo geral (E₉).

O foco mesmo deveria ser nestes setores, na educação, na saúde, para que surtisse efeito no índice de criminalidade, não tentar desarmar a população, etc. A redução da desigualdade social ela pode ser alcançada através do Estado, que deve fazer melhor distribuição de renda, de forma igualitária, facilitar o acesso à educação, ao ensino superior, abrir mais possibilidade de trabalho, ensino técnico, para que as pessoas possam se aperfeiçoar e conseguir uma solução (E₁₀).

Então, eu acredito que, para tudo, para solução da base dos problemas sociais, inclusive este de segurança pública e desarmamento, ou armamento, se o caso, seria educação, começa ali. A educação é a base de tudo, como a família, começa ali. Então, a educação é a base de tudo, como a família é a base da sociedade, é a base desta paz, desta harmonia social (E₂₀).

Acredita-se que a arma acaba sendo um mal necessário para o convívio social, mas é importante que o Estado exerça seu papel de controle, para que a propriedade de armas não vire uma anarquia.

As reflexões que eu já fiz a respeito do uso de armas na sociedade me fizeram pensar que a arma é um mal necessário [...] (E₂₄).

Quando eu falo da arma como um mal necessário, eu falo porque a sociedade, ela é má, essa é a verdade, a sociedade, ela é corrupta, porque o ser humano é corrupto (E₂₄).

Eu sou muito afeto à ideia de que o homem, no seu estado de natureza, ele é mau, isso é muito claro pra mim. Sem o Estado, há uma anarquia total, o homem vive no estado de guerra de todos contra todos, não haveria controle nenhum (E₂₄).

3.2 Arma de fogo não garante segurança, a violência está no indivíduo

É bastante debatido pelos participantes o conflito existente entre a liberação da arma de fogo, o Estatuto do Desarmamento e como esta liberação refletirá na violência:

Quando entrou em vigor a Lei nº 9437/1997, a sociedade era uma, agora a sociedade é outra, totalmente diferente, em crise inclusive. Os números absolutos, eles não mostram de forma alguma que a violência aumentou ou diminuiu, na minha opinião, porque a questão da violência envolve vários fatores e um dos principais é o aumento da população. Não há pesquisas suficientes no Brasil, na minha opinião, não há. Lá na USP mesmo, a gente falou: como não mentir com estatísticas no Brasil? Não tem como, está tudo errado. Tudo que vem de números, não estou falando de números dessas mortes não, têm coisas erradas, têm dados que não batem. Então, quando fala assim: a violência em Divinópolis aumentou. Como assim? Chegou gente de fora para morar aqui? Como está a população flutuante? O tráfico aumentou? Como está a educação na cidade? Como está a questão da proteção das crianças e adolescentes na cidade? Como estão as escolas? O que estão ensinando nas escolas? O que estão mostrando nas escolas além das situações necessárias, da educação de livros? É muita questão que envolve o aumento ou redução da violência, não é o desarmamento que vai diminuir, não é o armamento que vai diminuir, é muita situação que envolve, então nós não podemos abraçar estes números atuais como sendo totalmente verdadeiros, nós temos que buscar atrás destes números, tem muita coisa que precisa ser observada (E₉).

Por isso que eu não consigo ver que o Estatuto do Desarmamento, ele aumenta a violência, eu não

consigo enxergar isso, porque as armas que estão por aí, as armas que são utilizadas para o mau, para a prática do crime, elas são todas ilegais, elas não são registradas, a maioria tem o seu número de série suprimido para as autoridades não poderem rastrear aquelas armas, porque cada arma tem seu número de registro (E₁₃).

Vai um pouco até contra o meu posicionamento, é que o Estatuto do Desarmamento trouxe redução, eu não acredito, inclusive aumentou. Eu que vivenciei muitos anos, eu que servi ao Exército em 1967, que era uma tranquilidade danada e hoje não se tem, eu que transitava normalmente de um bairro para o outro, hoje não se pode. Hoje, em determinados locais não se pode ir, então eu acho que não tem nada a ver, o Estatuto não trouxe qualquer redução, pra mim, não trouxe redução da violência ou da criminalidade em si (E₁₅).

A posse de armas, por exemplo, comprar uma arma e ter esta arma em casa, você a registra e pode estar guardando na sua casa. O porte é para andar na rua, você pode colocar a arma na cintura e sair andando com ela. Mesmo a pessoa bem treinada, bem-preparada, ela pode não saber usar a arma corretamente em uma situação de agressão, e a arma, que deveria ser para a defesa da pessoa, acaba servindo para aumentar a violência ou a própria agressão desta pessoa (E₂₄).

A arma de fogo, isoladamente, dependendo da situação, não garantirá a segurança pessoal ou de terceiros e pode, inclusive, intimidar em determinadas situações, como em situações domésticas:

As mulheres são intimidadas de prestar queixas e denúncias, porque têm medo do que vão falar delas, então imagina se houver uma arma nessa história! [...] então, eu acredito que este reflexo vai ser bastante íntimo, vai ser muito ligado a esta questão de poder do portador da arma de fogo, assim como também estamos sendo machistas de falar que só o homem vai ter a arma, mas assim como uma mulher, eu acredito, numa situação que poderia ser resolvida de outra forma, pode ser resolvida violentamente com o uso de arma de fogo pela mulher, também vítima de violência doméstica, aí já não é questão de estar certo ou errado, é de como vai usar (E₁₉).

Eu, pessoalmente, ao contrário de muitos colegas meus que gostam muito de arma, eu não gosto, eu não vejo que aquela arma, dentro da sua casa, ou mesmo você portando a arma em via pública, eu não vejo que você tem total condições, 100% de condições de preservar sua vida, não, porque, pra você ter uma arma, você tem que ter toda condição psicológica, psiquiátrica, física, treinamento, etc... para você portar uma arma. [...] eu não gosto muito por causa da idade, porte físico, se eu estiver numa rua e for abordada por uma pessoa, eu não sei se eu vou conseguir reagir ao ponto de preservar a minha vida e tirar a vida do outro, [...] então, eu sou a favor do desarmamento da forma que está, a pessoa tem o direito de adquirir a arma? Tem (E₉).

A arma de fogo não significa necessariamente segurança, nas mãos de pessoas que estão despreparadas para o seu uso, é um perigo! A sensação de segurança por possuir uma arma de fogo, ela não é 100% real, porque é preciso ter a ideia de que usar a arma de fogo em situação favorável, por exemplo, um curso de tiro, treinando, ao lado de pessoas habilitadas para te auxiliar naquele aprendizado. Uma coisa é você empunhar arma de fogo nesta situação, outra coisa é você empunhar em uma situação adversa, uma necessidade, por exemplo, de reagir a um assalto, de violação da sua residência, a pessoa que não está preparada psicologicamente para esta atividade, ela corre o risco de ser morta com a sua própria arma (E₁₄).

A arma de fogo isoladamente não é capaz de reproduzir condutas violentas, já que a violência está no indivíduo, não no simples fato de existir o objeto:

A violência que ocorre não é porque algumas pessoas têm o direito de comprar legalmente uma arma. Um criminoso, alguém que vai cometer um crime, sobretudo de homicídio, se ele não tiver uma arma legalizada, mas tiver no intento de cometer um crime, ele vai usar de qualquer forma, ele vai usar uma faca, ele vai usar um veneno, ele vai usar uma corda, ele vai usar um estilete, ele vai usar um porrete, pedra, um carro que pode ser usado como arma também, então a violência não está no Estatuto do Desarmamento, não está na posse legal de uma arma, a violência está na pessoa, tendo o intuito de praticar o crime, ela vai usar de qualquer forma (E₆).

3.3 Educação cidadã e formação necessária para o direito de posse e porte de armas

É importante que as pessoas, ao portar ou possuir uma arma de fogo, tenham a educação adequada para manejo correto com segurança e para que possam ter mais consciência da responsabilidade que envolve esse objeto.

Porque nós não temos clubes aptos, com condições adequadas para a gente treinar, o que eu vejo de pessoas que postam nas entrelinhas na internet é o pessoal no meio do mato, uma coisa totalmente improvisada e sem segurança (E₂).

A arma de fogo nas mãos de uma pessoa que não está qualificada para isso, ela pode representar um perigo para todos os integrantes daquela família, sem contar os acidentes de percurso na falta de cuidado no armazenamento da arma, muitas vezes. Quantas tragédias não se viu por aí de crianças tendo acesso a armas, disparando contra o colega ou se autolesionando? (E₁₄).

É necessário um nível grande de treinamento para utilizar uma arma, você pega uma arma e aperta um gatilho, você pode atirar em você mesmo, dependendo do que você faz, você manusear inadequadamente uma arma, você pode atirar em alguém que está perto de você. Nós temos mesmo dentro das Forças Armadas, dentro das polícias diversos relatos de pessoas que são peritas em armas, elas se mataram, mataram colegas sem a intenção, justamente porque descuidaram de determinado dispositivo de segurança, e aí, por causa do dia a dia, há uma banalização dos procedimentos de segurança, acabam acontecendo acidentes, [...] arma é uma coisa muito séria! (E₂₄)

A partir do momento em que você não está preparado para ter ou utilizar uma arma de fogo, se você for abordado por um bandido, essa arma vai se tornar aquilo que pode tirar sua vida, porque você não está preparado, você foi pego de surpresa, você não sabe manejar, então esta arma vai aumentar o número de armas nas mãos de bandidos. Você vai comprar uma arma, o bandido vai na sua casa e toma esta arma de você, sem que você saiba se quer fazer valer o seu direito de defesa, porque você não estava preparado para ter esta arma (E₁₆).

Os entrevistados relatam a importância da educação para a redução da violência armada, em especial a educação cívica, cidadã, não apenas aquela disponibilizada nas escolas, que a violência está no indivíduo, não no objeto, por isso a necessidade de conscientização das pessoas (Memorando).

4 Discussão

Os resultados evidenciam significados atribuídos pelos participantes da pesquisa sobre questões que envolvem o Estatuto de Desarmamento, como posições favoráveis, contrárias, apontamento de falhas, contribuições e ressalvas, além de um olhar direcionado para a atuação efetiva do Estado no controle do armamento. A necessidade da implementação de políticas públicas efetivas, conscientização da população para o porte e posse de armas é recorrente, pois a arma é um objeto necessário em vários contextos, mas não deve ser utilizada de maneira indiscriminada.

O Brasil está entre os 10 países onde ocorrem mais mortes por arma de fogo no mundo, conforme Mapa da Violência de 2016. O Atlas da Violência mostra, em 2019, que o número de violência por arma de fogo aumentou 6,8% no país entre 2016 e 2017. Assim, em média, mais de um milhão de brasileiros morreram em decorrência da violência por arma de fogo, entre 1980 e 2017. O Estatuto do Desarmamento traz uma redução da taxa média de crescimento de mortes por arma 5,44% para 0,85%⁸.

Nessa direção, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz prerrogativas inerentes à responsabilidade do Estado pela segurança pública da população, fortalecida pelo Estatuto do Desarma-

⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em desenvolvimento*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2019.

mento³. Isso vem ao encontro dos significados manifestados pelos participantes da pesquisa apresentada neste artigo sobre a importância de políticas públicas efetivas para a redução da violência e que, sem o controle do Estado, prevalecem o descontrole, a anarquia.

No entanto, além da redução do número de mortes, o significado do Estatuto do Desarmamento esteve atrelado a falhas, como menor controle do armamento ilegal, posições desfavoráveis ou favoráveis com ressalvas e necessidades de contribuições. O exercício do controle das armas ilegais no país é falho, e a aquisição delas no mercado informal ocorre de forma abrangente. Não obstante, o Decreto n.º 9847/2019 trouxe algumas alterações na Lei n.º 10.826/2003, que facilitam o armamento legal provocando a disseminação de armas cujo impacto pode perdurar por muitos anos⁹.

O decreto flexibilizou algumas determinações inicialmente dispostas no Estatuto, como a ampliação do rol de pessoas permitidas a ter arma e a ampliação do número de armas que pode ser comprado. Para alguns, essa atitude muda o propósito inicial da legislação, que era desarmar a população e reduzir a quantidade de armas em circulação⁴. As justificativas para maior liberdade na aquisição da arma de fogo referem-se ao direito de liberdade, de o Estatuto do Desarmamento representar uma restrição ao direito de autodefesa e na afirmativa de que as armas legais não causarem problemas, apenas as ilegais. Porém, entende-se que, conforme aumenta o número de armas em circulação, maior será o índice de violência^{4,9}.

Segundo dados do Atlas da Violência de 2021, houve redução nas taxas de homicídios no Brasil em relação aos anos anteriores, porém esses dados devem ser analisados com cautela, devido à deficiência na qualidade de alguns registros. Porém, a questão da arma de fogo pode mudar esse contexto de redução da violência, devido ao Decreto de 2019, que se posiciona de uma maneira mais condescendente ao porte de armas de fogo, o que favorece o acontecimento de crimes entre as pessoas, contribuindo para o acesso daqueles que são contumazes na criminalidade. O exercício do controle das armas ilegais no país já é falho e o mercado ilegal ocorre de forma abrangente. Então, facilitar o armamento, mesmo que de modo legal, facilita o acesso de todos os âmbitos, e o impacto dessa disseminação pode ter repercussão em longo prazo⁹.

Ao flexibilizar a norma em relação à posse e porte de armas, o Decreto ampliou a possibilidade de maior número de armas a comprar, a quantidade de cartuchos por pessoa, o número de pedidos de licença e de permissões. As justificativas relacionam-se ao direito de liberdade, de o Estatuto do Desarmamento representar uma restrição ao direito de autodefesa e na afirmativa de que as armas legais podem não ser causa de problemas. Dados mostraram que grande parte das armas que são adquiridas de forma legal são encaminhadas para locais indevidos e ilegais, o que pode aumentar o índice de violência¹⁰.

Ao legislar o Estado, tem-se enfoque no dito cidadão de bem, acredita-se que o que está disposto na legislação será cumprido incontestavelmente, porém a realidade não é esta, é necessária atuação efetiva voltada para o lado oposto, o do criminoso. Compreender o armamento como grande possibilidade de violação ao direito à vida direciona maior preocupação com a segurança pública e com o dever do Estado em preservar essas garantias. É necessária a análise com mais rigor do perfil do cidadão que vai ter a posse ou porte da arma, já que o objeto, de maneira isolada, não causa a violência. Há um conflito entre o direito de autodefesa e a sua execução, a capacidade de discernimento do cidadão que tem posse ou porte da arma¹¹.

Destarte, os resultados deste estudo evidenciam que as alterações ocorridas no Estatuto do Desarmamento conferem o significado de armamento. Acrescentam-se preocupações, uma vez que o país possui

⁹ CERQUEIRA, Daniel. *Atlas da violência 2021*. Brasília: Ipea; FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>.

¹⁰ BACULI, André Lucas; RIBEIRO, Marina Ronchesel; LEOCÁDIO, André Luís Mendes; FERREIRA, Carlos Roberto. Uma nota sobre homicídios e a entrada de armas legais nas regiões brasileiras. *Revista Brasileira de Economia*, v. 75, n. 1, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/rCPGNSshGB73TZxTvTSvLSx/#>.

¹¹ ROCHA, Liz Zimmermann; CURY, Elaine Moreira Alves. Armas de fogo e a sociedade brasileira: uma análise sobre armamento, desarmamento e segurança pública. *Revista Científica Multidisciplinar: Núcleo do Conhecimento*, v. 1, n. 10, p. 73-92, 2021. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/armas-de-fogo>.

alta incidência de mortes violentas. No ano de 2017, ocorreram 65,6 mil mortes violentas, e 74,4% foram provocadas por arma de fogo. O acesso facilitado às armas e o aumento da criminalidade favorecem a mortalidade relacionada a essa causa¹².

Os significados advindos da realidade pesquisada acerca da flexibilização e dificuldades de efetivação do Estatuto do Desarmamento evidenciam que o armamento da população pode impactar a criminalidade e a violência. Os significados são produzidos durante a interação social que as pessoas têm com outros e consigo mesmas⁷.

Portanto, os significados sobre as dimensões normativas do Estatuto do Desarmamento, a violência e as formas de lidar com a violência são construídas e partilhadas socialmente, uma vez que indivíduos em interação com outras pessoas interpretam os objetos e esse processo conduz à reinterpretação do significado coletivo em situações específicas⁷.

Observa-se, em relação aos resultados, que os participantes se preocupam com o significado de armamento para a sociedade, tanto em ações legislativas como em situações políticas e partidárias. Circunstâncias em que se apoiam o armamento, promessas de solução e redução da violência —com base na utilização da arma de fogo como proteção— não são capazes de conscientizar a população, pelo contrário instigam o sentido de poder ofensivo. Sob a perspectiva interacionista⁷, apoiar o armamento com a utilização de símbolos e gestos pode refletir o comportamento social e a disseminação simbólica de ações violentas.

Dessa forma, os resultados deste estudo apontam que a arma de fogo sozinha não produz violência, a violência está no indivíduo. Pode ser que a interação social modifique significados atribuídos⁷; nesse interim, a educação cidadã pode auxiliar processos de ressignificação. Ressalta-se que a simples garantia de posse de uma arma de fogo não garante a segurança do indivíduo, como apontado em determinadas situações, mas pode intimidar, como no convívio doméstico, no exercício da função militar, não garantindo a segurança, dependendo do contexto vivenciado.

O acesso à educação de manusear e utilizar uma arma foi denotado por todos os participantes deste estudo. O Estatuto dispõe sobre os requisitos necessários para posse e porte de arma de fogo, os documentos, testes necessários e regularidade na comprovação dos dados fornecidos, porém o rigor desta fiscalização nem sempre é significativo. A educação caminha diretamente com a habilidade técnica, mas não se restringe ao que é estabelecido, apenas, na literatura. A educação está no aspecto comportamental também, na convivência social e em como se deve agir como cidadão².

Preparo para ter o armamento é essencial, tanto em relação ao aspecto educativo quanto às aptidões técnicas. Para o treinamento, são necessárias condições e espaços adequados que propiciem o desenvolvimento da habilidade de forma eficiente. A utilização da arma sem a devida capacidade pode ocasionar risco não somente para terceiros, mas também para aquele que está manuseando. Inclusive, militares são vítimas de acidentes, apesar de possuírem capacidade técnica, mas condições emocionais influenciam, diretamente, utilização da arma e, em geral, as situações em que se faz necessária a utilização do objeto são contextos tensos¹⁰.

Com um dos fundamentos da teoria formulada neste estudo, é relevante qualificar os processos educacionais na forma do cidadão, para a redução da violência. Ressalta-se que a TFD não objetiva oferecer uma conclusão específica sobre o tema, mas nos leva ao aprofundamento da temática e conhecimento da realidade social pesquisada e pelas premissas de o IS apresentar os significados atribuídos que são (re)significados em interações sociais, dependendo do contexto histórico, político, cultural e social⁶⁻⁷.

¹² QUEIROZ, Christina. Desarmando a violência. *Revista Pesquisa Fapesp*, n. 281, jul. 2019. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/desarmando-a-violencia/>.

O número reduzido de algumas categorias profissionais na amostragem de participantes da área jurídica pode ser considerado uma limitação deste estudo, mas pode-se acatar que a saturação teórica alcançou a realidade, buscando atender a todos os possíveis participantes desta pesquisa por exaustão da amostra.

5 Considerações finais

O Estatuto do Desarmamento possui suma relevância para redução da violência no país, de acordo com significados expressos neste estudo, contrapondo os significados de que a segurança pode ser referida ao indivíduo que possui posse ou até o porte de arma de fogo. Os reflexos da liberação do armamento esbarram em diversas prerrogativas constitucionais, apesar de ser assunto que vem sendo discutido de modo mais efetivo desde 2003, muito ainda precisa ser analisado em relação à liberação do armamento.

Os resultados evidenciam que a preservação dos direitos constitucionais é essencial para a segurança pública, e é de dever do Estado. Direitos à vida, liberdade, dignidade da pessoa humana, educação e segurança são algumas das garantias dispostas na Constituição Federal que deveriam ser efetivadas plenamente, não só no ordenamento jurídico, mas na vida prática. O controle do armamento se faz necessário, a liberação desgovernada pode instalar o caos. Esse controle não deve ser concentrado apenas do legalmente permitido, mas no comércio ilegal de armas, que é abrangente no Brasil.

Os 25 participantes atribuem significados referindo-se ao Estatuto do Desarmamento e a liberação de armas, atreladas às vivências na área jurídica e o que constitucional está instituído. As alterações na Lei provocam mudança de foco do desarmamento para o armamento da população. A amostragem teórica com significados advindos de quatro categorias profissionais da área jurídica amplia a imprescindibilidade de aprofundamento sobre a temática e confere robustez à teoria formulada.

O controle do armamento é uma preocupação global, com impacto social, na área jurídica e da saúde. Assim, este estudo contribui com a compreensão das dimensões normativas do Estatuto do Desarmamento como uma importante política pública para promover iniciativas que reduzam mortes por arma de fogo, contudo as alterações implicam discussão ampla e com toda a sociedade.

Referências

- NONATO, Vitória Catarina; MODESTO, João Gabriel. Representações sociais sobre armas de fogo. *Psicologia: Teoria e Prática*, v. 23, n. 1, p. 1-21, 2021. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ptp/v23n1/pt_v23n1a08.pdf.
- BRASIL. Lei 10.826 de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 2003.
- BRASIL. Lei 10.826 de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 2003.
- BRASIL. Decreto n.º 9847, de 25 de junho de 2019. Regulamenta a Lei n 1º 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. *Diário Oficial da União*, 25 jun. 2019.

DINIZ, Maria Helena; COSTA, Déborah Regina Lambach Ferreira da. Direito à educação: um novo repensar. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p. 1-38, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25245/rdsp.v9i1.989>.

STRAUS, Anselm; COBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2008.

BLUMER, Herbert. *Symbolic interactionism: perspective e method*. Berkeley: University of Califórnia, 1969.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2019.

CERQUEIRA, Daniel. *Atlas da violência 2021*. Brasília: Ipea; FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>.

BACULI, André Lucas; RIBEIRO, Marina Ronchesel; LEOCÁDIO, André Luís Mendes; FERREIRA, Carlos Roberto. Uma nota sobre homicídios e a entrada de armas legais nas regiões brasileiras. *Revista Brasileira de Economia*, v. 75, n. 1, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/rCPGNS-shGB73TZxTvTSvLSx/#>.

ROCHA, Liz Zimmermann; CURY, Elaine Moreira Alves. Armas de fogo e a sociedade brasileira: uma análise sobre armamento, desarmamento e segurança pública. *Revista Científica Multidisciplinar: Núcleo do Conhecimento*, v. 1, n. 10, p. 73-92, 2021. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/armas-de-fogo>.

QUEIROZ, Christina. Desarmando a violência. *Revista Pesquisa Fapesp*, n. 281, jul. 2019. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/desarmando-a-violencia/>.

**IX. TEMAS DE DIREITO
CONSTITUCIONAL E ELEITORAL**

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a white, stylized font against a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' sharing a vertical stroke.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a large photograph of the National Congress of Brazil building in Brasília. In the foreground, a large white stone statue of a seated woman, known as the 'Mãe Brasil' (Mother Brazil) statue, is the central focus. She is holding a scroll across her lap. The building's modern architecture, with its white concrete and large glass windows, is visible in the background under a blue sky with scattered clouds. A yellow car is parked on a road in the middle ground.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**O constitucionalismo forte da
América Latina**

**The strong constitutionalism of
Latin America**

Anizio Pires Gavião Filho

Lucas Moreschi Paulo

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

O constitucionalismo forte da América Latina*

The strong constitutionalism of Latin America

Anizio Pires Gavião Filho**

Lucas Moreschi Paulo***

Resumo

O constitucionalismo tem sua fundamentação em um longo processo histórico-cultural de amadurecimento político, jurídico e democrático. Inspirações iluministas, liberais e democráticas justificam limitar o poder em favor dos direitos de liberdade e autodeterminação individuais. Declarações de direitos, constituição e uma decisão da Suprema Corte norte-americana são as raízes visíveis do constitucionalismo. Declarações de direitos, positividade de direitos fundamentais em constituições rígidas e jurisdição constitucional são os traços do constitucionalismo da segunda metade do século passado. O constitucionalismo de direitos expandiu-se, alcançando democracias fracas e fortes. Os Estados latino-americanos e suas democracias fracas demandam um constitucionalismo de direitos fortes. Abre-se espaço para a expansão da jurisdição constitucional, que deve reconhecer seus limites e as margens da legislação. Revisão bibliográfica baseada em método hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Constituição; constitucionalismo; direitos fundamentais; democracia; jurisdição constitucional.

Abstract

Constitutionalism is based on a long historical-cultural process of political, legal and democratic maturation. Enlightenment, liberal and democratic inspirations justify limiting power in favor of individual rights to freedom and self-determination. Declarations of rights, constitution and a US Supreme Court decision are the visible roots of constitutionalism. Declarations of rights, positive fundamental rights in rigid constitutions and constitutional jurisdiction are the features of constitutionalism in the second half of the last century. Constitutionalism of rights has expanded globally, reaching weak and strong democracies. Latin American states and their weak democracies demand a strong constitutionalism of rights. There is room for the expansion of constitutional jurisdiction, which must recognize its limits and the margins of legislation.

Keywords: Constitution; constitutionalism; constitutional rights; democracy; constitutional jurisdiction.

* Recebido em 06/04/2022

Aprovado em 15/12/2022

** Doutor em Direito (Universidade Federal do Rio do Rio Grande do Sul - UFRGS). Mestre em Direito (UFRGS). Prof. Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito – Mestrado Acadêmico – da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público - PPGD/FMP. Prof. Titular da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Prof. Coord. Grupo de Pesquisa “Colisão de Direitos Fundamentais e Direito como Argumentação” do PPGD/FMP. Procurador de Justiça, RS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7774124880944708>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8152-1005>. E-mail: piresgaviao@hotmail.com.

*** Advogado. Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), bolsista do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior (PROSUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre e graduado em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Colisão de Direitos Fundamentais e o Direito como Argumentação, coordenado pelo Prof. Dr. Anizio Pires Gavião Filho, e pesquisador do Grupo de Pesquisa Teoria do Direito: Academia à Prática, coordenado pelo Prof. Dr. Francisco José Borges Motta, ambos do PPGD – Mestrado da FMP e vinculados no CNPq ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. Integrante do Grupo de “Pesquisa Jurisdição Constitucional Aberta”, coordenado pela Prof.^a Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal, vinculado ao PPGD – Mestrado e Doutorado da UNISC financiado pelo CNPq. Membro da Argumentation Network of the Americas - ANA. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4330914363996350>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4583-4853>. E-mail: lucasmoreschipaulo@gmail.com.

1 Introdução

A presente investigação tem por objeto o constitucionalismo de direitos forte da América Latina. Cuida-se de examinar a relação entre a expansão do fenômeno do constitucionalismo e o constitucionalismo de direitos fortes, característico da jurisdição dos tribunais constitucionais da região, tanto à luz da perspectiva de sua fundamentação teórica quanto de sua concretização prática. A importância dessa investigação está justificada pela relevância do papel da jurisdição constitucional em relação à concretização do constitucionalismo, notadamente como garantidora da proteção dos direitos fundamentais constitucionalmente protegidos frente às decisões da administração e da legislação democraticamente legitimada. Igualmente, a discussão fundamenta-se na medida em que analisa a própria justificação da intensidade de controle da jurisdição constitucional nos Estados democraticamente fracos.

Pretende-se responder se o fundamento, o desenvolvimento e expansão do constitucionalismo da segunda metade do século passado, experimentados nos Estados Unidos e Europa continental, justificam a constitucionalismo de direitos fortes praticado no contexto histórico-cultural dos Estados latino-americanos. Em outras palavras, busca-se compreender se o protagonismo de direitos dos tribunais constitucionais da América Latina encontra fundamentação nas raízes e fundamentos do constitucionalismo.

A fim de enfrentar esse desafio, o ponto de partida é a formulação central de que o constitucionalismo tem sua fundamentação em um longo processo histórico-cultural de amadurecimento político, jurídico e democrático. Nesse sentido, então, a discussão assenta-se nos fundamentos históricos e do desenvolvimento do constitucionalismo à luz das inspirações iluministas, liberais e democráticas, justificadoras da limitação do poder em favor dos direitos de liberdade e autodeterminação individuais. Na sequência, segue-se descrição do desenvolvimento do constitucionalismo, apontando-se como marca as declarações de direitos, a Constituição dos Estados Unidos da América e o papel do *The Federalist*, no contexto norte-americano. Igualmente, segue-se a narrativa sobre o desenvolvimento do constitucionalismo no contexto da Europa continental. Destaca-se não apenas as declarações de direitos individuais limitadoras do poder soberano, mas também alguns traços iniciais de proteção desses direitos tanto pelo Conselho de Estado Francês como também pelo Supremo Tribunal Administrativo da Prússia ao final do século XIX. Não será esquecido o lugar histórico da Constituição Weimar de 1919, com seu catálogo de direitos fundamentais de liberdade e, inclusive, direitos sociais, mas, também, com a destacada falta de previsão de uma jurisdição capaz de alcançar-lhes proteção jurídica. O próximo passo será dado com a indicação das características do constitucionalismo da segunda metade do século passado, configurado sob a base de uma constituição rígida, um catálogo de direitos fundamentais e uma jurisdição constitucional, com destaque para o papel dos tribunais constitucionais, especialmente do Tribunal Constitucional Federal alemão, cujas decisões repercutiram, amplamente, o continente europeu e em outros lugares. Ainda que se fale em um modelo globalizado ou comum do constitucionalismo, não se ignora a formulação de que a concretização do dado, em uma constituição, é sempre um empreendimento cultural e, portanto, contextual e contingente. Por fim, a investigação contempla constitucionalismo de direitos na América Latina, com recorte metodológico de análise de decisões dos tribunais constitucionais do Brasil, Colômbia e Peru. Trata-se de Estados com diferentes traços culturais, mas que compartilham constituições rígidas, com catálogo de direitos fundamentais e jurisdição constitucional. Eles dividem a característica comum de serem Estados democraticamente frágeis, com baixo grau de representação política dos cidadãos e alto grau de incapacidade ou inércia da legislação para resolução dos mais importantes desacordos sociais, econômicos e morais da sociedade.

Fundamenta-se que democracias fracas justificam constitucionalismo de direitos fortes, o que significa aceitar como justificado o protagonismo da jurisdição constitucional necessária à proteção e concretização dos direitos fundamentais de liberdade e dos direitos fundamentais sociais.

Essa investigação tem por objetivo justificar essa formulação com base em pesquisa bibliográfica e das decisões dos tribunais constitucionais do Brasil, Colômbia e Peru, desenvolvida sob metodologia hipotético-dedutiva.

2 Fundamentos do constitucionalismo

O caminhar do constitucionalismo foi um longo processo histórico-cultural de amadurecimento político, jurídico e democrático. Suas raízes podem se estender desde muito antes dos tempos bíblicos, porém, de maneira mais objetiva, sem desconsiderar outros pontos históricos marcantes, no ano de 1215, na Inglaterra, tudo começou. No reinado de João Sem Terra, sucessor do irmão Rei *Richard Couer de Lion* foi editada a *Magna Charta Libertatum, seu Concordiam inter regem Johannem at barones pro concessione libertatum ecclesiae et regni angliae*¹, ou simplesmente Magna Carta². A carta se constituía de um documento formal editado pelos Nobres da Inglaterra do início do Séc. XIII para limitar o poder do soberano frente aos seus vassalos, restringindo, assim, como ponto central daquela movimentação política, a criação, imposição e execução de impostos.

Mas, mais propriamente, os fundamentos filosóficos e políticos do constitucionalismo estão no neocontratualismo de Locke e Montesquieu, com os ideais liberais, e Rousseau e Kant, com seus ideais democráticos. Diferentemente de Maquiavel e Hobbes, esses iluministas postulavam uma reformulação estatal em que os direitos individuais fossem assentados em uma estrutura axiológico-política coordenada, juridicamente, por meio de uma cartilha de direitos aos cidadãos e restrições ao Estado³. O paradigma do contratualismo pró-déspota foi quebrado por Locke e Rousseau ao defenderem, por perspectivas diferentes, modelos de Estado modernos não absolutistas, descentralizados e repartidos, em que o Poder Legislativo tem protagonismo substancial. Para Locke, o contrato social é uma abdicação das liberdades individuais para que o Estado assegure a tutela da propriedade (que se traduzem, na teoria, enquanto direitos à vida, liberdade e bens) por meio da garantia de paz, segurança e o bem público do povo⁴. Montesquieu, em seu *l'esprit des lois*, defendeu, mais veementemente, a adoção do sistema constitucional cujo elo essencial seria o da separação dos poderes, a preservação das liberdades civis, a manutenção da lei e o fim da escravidão⁵. Montesquieu ergueu o arcabouço teórico mais fundamental para a concretização das democracias, da república, e uma das mais importantes pré-condições para o fortalecimento teórico do movimento constitucionalista em relação à organização política do Estado⁶.

Dessa forma, com o protagonismo do Poder Legislativo no Estado de Direito liberal, consolidado posteriormente, os representantes legítimos do povo utilizam da legislação (e da constituição) para limitar o poder do Estado, protegendo direitos naturais do povo, que lhe são inalienáveis e naturais, ainda que o soberano seja fruto da materialização da vontade geral⁷. Assim, a lei dos homens encontra sua fonte e seu fundamento no direito natural, o qual, para Rousseau, não é estático, mas dinâmico, em que o justo é materializado historicamente, sendo a expressão de um determinado grupo organizado que converteu seus individualismos em solidariedade⁸.

¹ (“Grande carta das liberdades, ou concórdia entre o rei João e os barões para a outorga das liberdades da Igreja e do rei Inglês”).

² GREEN, Rod. *Magna Carta and all that: a guide to the Magna Carta and life in England in 1215*. London: André Deutsch Limited, 2015. p. 9.

³ NEVES, António Castanheira. *Digesta: escritos acerca do Direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. v. 1. p. 392.

⁴ LOCKE, John. *Ensaio sobre o governo civil*. Tradução de Marsely de Marco Martins Dantas. São Paulo: Edipro, 2014. p. 82-84.

⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Chistina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

⁶ GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 13.

⁷ ROSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social ou princípios do Direito político*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2017. p. 112-114.

⁸ ROSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social ou princípios do Direito político*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2017. p. 52-55.

Já para Kant, os homens são livres no domínio da razão prática, uma vez que, nas questões da ética do dever, se utilizará a liberdade e a consciência moral, permitindo-se ao homem distinguir entre uma mera ação moral e os princípios morais derivados de sua própria razão, aos seus deveres enquanto ser. Dessa forma, os homens, por constituírem-se de liberdade e moralidade, conseguem raciocinar para desvendar as leis da liberdade, que são as leis que prescrevem o que convém que aconteça e quais os deveres do homem — em contraste com as leis da natureza, que, apenas, contemplam o conhecimento fenomenológico⁹.

Ser livre e racional, para Kant, é ter legitimidade de participar na legislação universal, reconhecendo o homem membro apto do reino dos fins, por sua natureza de fim em si mesmo, vincula-se, apenas, àquelas leis que dá a si próprio, segundo as quais as suas máximas podem pertencer a legislação universal (da moralidade pelo imperativo-categórico)¹⁰. Assim, todo homem tem uma legítima pretensão ao respeito de seus semelhantes e, reciprocamente, ele também está obrigado a esse respeito em relação a todos os outros (*observantia aliis praestanda*), por um reconhecimento de uma dignidade nos outros, de um valor sem preço¹¹.

Assim, as leis éticas constituem prescrições acerca do conjunto de intenções e objetivos que se pode legitimamente adotar na sistemática das leis jurídicas, como expressões da lei moral, em que as leis funcionarão para estabelecer limites à conduta dos seres humanos em comunidade, mas não interferirão em sua autêntica intenção ou objetivos¹². Kant, portanto, se alinha mais a um direito natural em que tudo “se baseia em princípios *a priori*, enquanto um direito positivo “procede da vontade de um legislador”, e, inclusive, que o direito civil deveria congrega o direito inato dos homens (natureza) e os direitos da sociedade¹³.

Para Kant, portanto, a lei serve como garantia das liberdades individuais, pela transposição dos imperativos morais a uma ordem cogente, resguardando os homens de violações arbitrárias não “universalizáveis”. Assim, na perspectiva da normatização de direitos e garantias, os cidadãos devem agir em conformidade com a humanidade (em si e nos outros) nunca como um meio, mas sempre como um fim em si mesmo¹⁴. Nesse sentido, é fundamental que as leis jurídicas, produzidas por um corpo político, sejam concebidas por participantes da legislação universal (ética) que conclama o imperativo-categórico, em que o povo e o legislador compartilham uma mesma consciência¹⁵. A ética é seguida externamente pelo compromisso individual de cada um para com os outros, diferentemente da moral, que é seguida por um ímpeto interno. Dessa forma, a constituição, não necessariamente produz um contrato social, *per se*, mas funciona como fundamento de correção do direito fruto da atividade legislativa, que será observada sob pena de coerção¹⁶.

O sentimento-chave, para todo o surgimento do constitucionalismo moderno¹⁷, é a esperança remota do povo de poder viver democraticamente, com um mínimo de autodeterminação¹⁸. O foco das manifestações político-democráticas era a afirmação das liberdades individuais, requerendo, portanto, limites à interferência do Estado em sua vida privada, sua propriedade e sua autodeterminação. É nesse sentido que surgem os direitos fundamentais de liberdade, também conhecidos como direito de proteção (dos cidadãos frente ao Estado), ao que impunha aos governantes limites e competências negativas¹⁹.

Contudo, o constitucionalismo moderno amadurece, com seus dois momentos revolucionários, os frutos da organização por governos liberais e a crise do absolutismo, sobretudo da Guerra de Independência Norte Americana, de 1776, e da Revolução Francesa, de 1789. Ambas tiveram inspiração no ideário ilumi-

⁹ KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Tradução de Afonso Bertagnoli. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017. p. 73-93.

¹⁰ KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007. p. 78-79.

¹¹ KANT, Immanuel. *Metafísica dos costumes*. Tradução de Clélia Aparecida Martins. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. p. 276.

¹² KANT, Immanuel. *Metafísica dos costumes*. Tradução de Clélia Aparecida Martins. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. p. 20.

¹³ KANT, Immanuel. *Metafísica dos costumes*. Tradução de Clélia Aparecida Martins. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. p. 43-48.

¹⁴ KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007. p. 69.

¹⁵ KANT, Immanuel. *Théorie et pratique*. Grenoble: PhiloSophie, 1793. p. 46.

¹⁶ GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 110.

¹⁷ GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 41.

¹⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de. *O antigo regime e a revolução*. Tradução de Yvonne Jean. 4. ed. Brasília: UNB, 1997. p. 187.

¹⁹ GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 12.

nista que era latente, com o fortalecimento da concretização dos direitos inalienáveis do homem e do cidadão, bem como da necessidade de maior controle e limite sobre as possibilidades de atuação do Estado²⁰.

3 Desenvolvimento do constitucionalismo

A questão atinente à Revolução Norte-Americana pode ser facilmente explicada pelo critério histórico-econômico, uma vez que a colônia britânica era dependente do mercado inglês, ao mesmo tempo que estava sujeita à altíssimas taxações pelas leis inglesas, como os famosos *sugar act* (1764) *stamp act* (1765), *tea act* (1773), que culminou na *Boston tea party* (1773), quando os colonos invadiram os navios ingleses ancorados no porto e afundaram toda a carga de chá que iria para o Reino Unido. Contudo, mais atinente do que essa questão, e que era a razão filosófica para os *Founding Fathers* terem tido tanto empenho, foi o crescente humanismo iluminista que trouxe a resposta jurídico-filosófica para aquele período despótico. Assim, alinharam-se o liberalismo individualista com o humanismo iluminista para fundar a base constitucional dos Estados Unidos da América²¹.

Durante a revolta organizada pelas treze colônias americanas contra o reinado de George, III, elaboraram-se a *Virginia Declaration of Rights* e a *United States Declaration of Independence*, ambas no contexto da Guerra de Independência Norte Americana (1776). Consolidaram-se pela *The Bill Of Rights* (1791) esses textos revolucionários, e outros escritos do período, relativos a direitos inalienáveis ao homem como a igualdade, a liberdade, a garantia da propriedade e a busca da felicidade, servindo, então, como o documento das primeiras 10 emendas da Constituição Norte Americana²².

Madison, ao longo do *The Federalist*, explora os conceitos de república e democracia, nos artigos n.º 10 e 14, chegando à concepção de que a república é um governo em que está presente um autêntico sistema de representação democrática²³, enquanto uma democracia “pura” seria o exercício do poder de forma direta²⁴. Assim (n.º 63), a república que se consolidaria no novo país seria uma na qual os administradores representantes se conservariam no Estado enquanto tivessem suas condutas aprovadas pelo povo e, mesmo assim, apenas por um limitado espaço de tempo²⁵. De modo que defendia, nos artigos n.º 10 e 51, que uma república deveria não apenas proteger a sociedade de forças externas, mas também aos seus integrantes entre si, de modo que se uma maioria estivesse unida por um valor, uma minoria seria ameaçada²⁶. Para tanto, no artigo n.º 78, Hamilton defendeu que a violação dos direitos privados de determinados cidadãos por leis injustas e imparciais deveria ser combatida pela firmeza da magistratura judicial, de modo a restringir, se não eliminar, tais leis arbitrárias contrárias à constituição²⁷. Assim, o Estado deveria funcionar como garantidor de certos direitos e garantias inalienáveis do indivíduo, por meio de governantes representativos dotados da maior sabedoria para discernir o bem comum e qual seria a maior virtude para poder desenvolvê-lo²⁸. A célebre decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos da América em *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803) é expressão dessas formulações.

²⁰ GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 41-42.

²¹ RUSSELL, Bertrand. *História da filosofia ocidental*: livro 3, a filosofia moderna. Tradução de Hugo Langone. Rio de Janeiro: Novas Fronteiras, 2015. p. 141.

²² DRIVER, Stephanie Schwartz. *A declaração da independência dos Estados Unidos*. Tradução de Mariluce Pessoa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 67-74.

²³ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. New York: Barnes & Noble Classics, 2006. p. 52.

²⁴ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. New York: Barnes & Noble Classics, 2006. p. 74.

²⁵ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. New York: Barnes & Noble Classics, 2006. p. 349.

²⁶ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. New York: Barnes & Noble Classics, 2006. p. 290.

²⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. New York: Barnes & Noble Classics, 2006. p. 430.

²⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. New York: Barnes & Noble Classics, 2006. p. 54.

Em uma sumarização do caso, que ocorreu por uma disputa de nomeações políticas para cargos do Poder Judiciário, no contexto das eleições presidenciais de 1800, entre o então presidente John Adams, e o eleito Thomas Jefferson, o litigante Marbury ingressou com um *writ*, fundamentado na *Judiciary act*, perante a Suprema Corte, enquanto a Constituição estabelecia que a jurisdição originária da corte seria exercida, apenas, para agentes estatais. O litigante ainda não era um agente estatal, de modo que o *Judiciary act* foi afastado no caso e declarado inconstitucional, o pedido indeferido, mas com o direito reconhecido.

Do outro lado do atlântico, o movimento do constitucionalismo visou quebrar, na onda dos revolucionários de 1789, as noções totalitárias, despóticas e antidemocráticas, como aquela de que “*l’Etat c’est moi*”, empreendida pelo Rei Francês Luís XIV, que considerava sua toda a vontade da organização política do Estado. Na Revolução, a França consolidou a tendência de formulação de um documento formal, hierarquicamente superior às autoridades, que limitaria o Estado, e seus soberanos, a não mais fazer tudo aquilo que lhe bem aprofundara, ao colocar, no artigo 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, que um Estado que não garantisse a separação dos poderes e não assegurasse os direitos individuais não teria uma autêntica constituição²⁹.

O foco da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão foi o de estabelecer os ideários liberais da burguesia, que visavam, por um lado, a uma maior valorização individual da condição humana, e, por outro, garantias de que o Estado não interferisse nas empresas privadas, na vida privada e na propriedade privada; além de conclamar por liberdade, igualdade e fraternidade. O ideal liberal burguês também exigia que houvesse separação entre os poderes, de modo que, embora continuassem inseridos em uma monarquia, ainda que constitucional, pudessem ver seus interesses representados pelos demais poderes, sobretudo do poder legislativo — uma vez que os juízes, até algum tempo depois da revolução, eram associados com a manutenção do *status quo ante*, e, inclusive, acusados de tentar o retorno do *Ancien Régime*³⁰.

Tocqueville analisa que a Revolução Francesa não foi um evento isolado temporal e geograficamente, mas reverberou por toda a Europa, e de lá, para todo o mundo³¹. A Revolução de 1789 foi responsável por substituir as instituições clássicas (monarquia, clero, nobreza, e até mesmo uma espécie de feudalismo remanescente) por instituições políticas representativas que, mesmo não idealmente constituídas naquele momento histórico, foram de extrema importância para a história do constitucionalismo, da democracia, dos direitos individuais e da humanidade. A Revolução Francesa, com a Declaração de 1789, a Constituição de 1791 e a Constituição de 1793, de clara inspiração em Rousseau, ergueu as bases para as democracias ocidentais emergirem, sobretudo a partir da tomada do poder por Napoleão, em 1799, quando consolidou a Primeira República Francesa (1792-1804), e iniciou-se a Era Moderna.

Para Sarlet, uma das principais diferenças entre o desenvolvimento constitucional francês e o norte-americano é o poder constituinte, uma vez que a Assembleia Nacional Constituinte na França significava uma ruptura com o passado, no sentido não apenas da fundação de um Estado, mas de uma nova ordem estatal e social, ao passo que a dos Estados Unidos objetivava, apenas, a limitação do poder do Estado³². Grimm, ainda, ressalta que as opções do sistema político adotado pelos dois povos — do presidencialismo nos Estados Unidos da América, um Estado que assumiria a forma federalizada, e do parlamentarismo democrático na França, em um Estado centralizador e organizado — traz algumas consequências significativas, sobretudo em relação à questão da legitimação e representação democráticas³³.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITTIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 61.

³⁰ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 68-69.

³¹ TOCQUEVILLE, Alexis de. *O antigo regime e a revolução*. Tradução de Yvonne Jean. 4. ed. Brasília: UNB, 1997. p. 52-71.

³² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITTIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 62.

³³ GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 13.

Assim, traçando um comparativo (e um agregativo de forças) entre ambas as revoluções liberais do século XVIII, nas esteiras de um iluminismo latente, e guardadas as diferenças dos modelos constitucionais de cada realidade, a principal distinção da declaração de direitos para as declarações norte-americanas está no caráter abstrato e universal dos direitos, diferentemente daquela, em que o foco era o estabelecimento de condições para a independência da coroa e o livre desenvolvimento do povo em uma nação. Assim, é característica marcante desta o valor central atribuído à liberdade individual, pilar central das teorias sobre o Estado liberal, do qual se originaram os demais direitos e princípios consagrados na França revolucionária, como o da liberdade, igualdade, propriedade e legalidade³⁴.

Grimm ressalta que as liberdades garantidas pelos direitos fundamentais não poderiam ficar irrestritas, pois isso protegeria o exercício da liberdade que ameaçaria a liberdade de outros e, portanto, as próprias bases fundacionais do novo sistema³⁵. Consequentemente, as liberdades deveriam ser limitadas para que se pudesse ter a conservação da liberdade de todos. Assim, o Estado deveria agir para conter ameaças às liberdades individuais, contudo, intervir significaria limitar, ou, até mesmo, restringir, pela força estatal, uma liberdade individual; um verdadeiro paradoxo axiológico. Dessa forma, não sendo o Estado competente para julgar quando poderia infringir direitos fundamentais, a sociedade, por meio de representantes eleitos, passou a decidir em quais casos seria tolerada a restrição de direitos individuais, para que todos pudessem gozar igualmente de sua liberdade, de forma organizada; o direito, por meio da legislação, serviu a esse propósito, uma vez que emanava a vontade geral.

Não por outras razões, a proteção judicial dos direitos civis se desenvolveu, primeiramente, pela via do direito administrativo dos países europeus, sobretudo na França com o estabelecimento do Conselho de Estado (*Conseil d'État*) em 1800, mas também muito destacadamente na Prússia. Delinearam-se os direitos abstratos para que fossem implementados pelo processo legislativo, uma vez que o Poder Judiciário não era tido como confiável pela população³⁶. Na França, como já visto, o protagonismo era do legislativo. Porém, quando se fundou o Supremo Tribunal Administrativo da Prússia (*Preußisches Oberverwaltungsgericht*) (1882-1914), os juízes, ainda que na esfera administrativa, e subordinados à lei — mesmo que de forma mais branda do que a exigida pela exegética — alcançaram o protagonismo na proteção aos direitos individuais.

Há uma clara explicação para tanto: enquanto na França os juízes eram ligados ao *Ancien Regime*, e se via, no legislativo democrático, a figura institucional mais próxima do povo; na Prússia, o combate ao Poder Executivo fez com que o Poder Judiciário crescesse, ainda que nos moldes delineados pela legislatura estatal³⁷; e sua atuação era assentada no *Rechtsstaat* e na proporcionalidade. Com fundamento no *Rechtsstaat*, somente admitiram-se intervenções estatais nos direitos de liberdade com base no Direito. Com base na proporcionalidade, somente admitiram-se intervenções estatais nos direitos de liberdade necessárias, sendo recusadas as medidas desproporcionais³⁸.

Nesse mesmo contexto, sob a influência de Von Bismarck, nomeado Primeiro-Ministro do Império da Prússia, em 1862, iniciou a unificação alemã, o que resultou na Constituição Imperial de Bismarck (*Bismarcksche Reichsverfassung*). Essa Constituição perdurou até a derrocada do próspero I Reich alemão com a derrota na Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918), a instauração da República e a promulgação da Constituição de Weimar (*Weimarer Verfassung*) de 1919.

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 151-158.

³⁵ GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 52.

³⁶ COHEN-ELIYA, Moshe; PORAT, Iddo. The administrative origins of constitutional rights and global constitutionalism. In: JACKSON; TUSHNET (ed.). *Proportionality: new frontiers, new challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 111-112.

³⁷ GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 171.

³⁸ BARAK, Aharon. *Proportionality: constitutional rights and their limitation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 177-178.

Os problemas da Constituição de Weimar, que contava com um catálogo de direitos fundamentais, inclusive direitos fundamentais sociais, estiveram exatamente na ausência de uma jurisdição constitucional e em uma limitada vinculatividade do legislador. Nesse contexto, compreenderam-se os direitos fundamentais como proclamações, diretrizes ou normas meramente programáticas dirigidas ao legislador sem força vinculativa. Além disso, o desenvolvimento dogmático dos direitos fundamentais era bastante precário e limitado.

Somente descortinou-se um novo cenário para o constitucionalismo depois de 1945, com a incorporação de um catálogo de direitos fundamentais nas constituições dos Estados de Direitos democráticos e o funcionamento regular da jurisdição constitucional. As normas de direitos fundamentais, positivadas na constituição, passam a ser tomadas como juridicamente vinculantes e passíveis de justiciabilidade perante a jurisdição constitucional.

4 O constitucionalismo de direitos da segunda metade do século XX

O traço central do constitucionalismo de direitos, desenvolvido na segunda metade do século XX, é uma constituição com um catálogo de direitos fundamentais não apenas positivados, garantidos por uma jurisdição constitucional independente e capaz de fazer valer suas decisões.

O debate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt sobre a criação da jurisdição constitucional, para funcionar com o guarda da constituição, havido no final da década dos anos vinte do século passado, representou um marco histórico para o desenvolvimento do constitucionalismo de direitos, que expandiu ao redor do mundo.

A proposta defendida por Schmitt³⁹ era de que as questões de interpretação e aplicação das normas constitucionais, resultante de acordos compromissários, deveriam ser resolvidas não por um tribunal constitucional, mas pelo Presidente do Reich, investido de poder moderador⁴⁰.

Já para Kelsen, a questão da garantia e do modo de garantia do texto constitucional devem ser conferidos a um tribunal constitucional, uma vez que nele se pressupõe uma maior claridade interpretativa da constituição. Isso porque a constituição tem um núcleo permanente, em que se insere “a ideia de um princípio supremo determinando a ordem estatal inteira e a essência da comunidade constituída por essa ordem”. É uma força normativa imperante na realidade do Estado que fundamenta tanto a forma do procedimento quando a base teórico-jurídica

indispensável das normas jurídicas que regem a conduta recíproca dos membros da coletividade estatal, assim como das que determinam os órgãos necessários para aplicá-las e impô-las, e a maneira como devem proceder, isto é, em suma, o fundamento da ordem estatal⁴¹.

As razões para a justificação da jurisdição constitucional podem ser igualmente encontradas na Teoria do Direito de Kelsen, que distingue o Direito da Moral⁴², as normas jurídicas das normas sociais, e o Direito da ciência do Direito⁴³. Para Kelsen, então, há uma dinâmica jurídica, que trata sobre o processo de produção das normas jurídicas — que deve ser regulamentado por normas relativas à produção destas, e, em última análise, pela constituição⁴⁴ —, e existe uma estática jurídica, que trata do conteúdo material do direito. A dinâmica fecunda as ideias da estrutura escalonada da ordem jurídica e da norma fundamental (*Grundnorm*). Nesse sentido, todo o plexo normativo estatal encontra uma margem de possibilidades para a formulação do

³⁹ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1996. p. 82-85.

⁴⁰ GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Colisão de direitos fundamentais, argumentação e ponderação*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 313.

⁴¹ KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 130.

⁴² KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 67-78.

⁴³ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 79-119.

⁴⁴ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 80.

seu conteúdo em uma unidade que faz sentido e que encontra seu fundamento de validade em níveis imediatamente anteriores⁴⁵, que redundam, em uma regressão ao infinito em uma norma fundamental hipotética⁴⁶, uma pressuposição de conteúdo jurídico material que fundamenta inclusive a constituição⁴⁷.

Assim, ao condicionar a validade das leis pelo seu conteúdo, Kelsen entende que uma lei que esteja em desacordo com a constituição não é sequer inconstitucional, é inexistente, pois o seu fundamento deve ser retirado da constituição para ser válido e surtir efeitos jurídicos⁴⁸. Contudo, da mesma forma, qualquer conteúdo “x” pode ser Direito se estiver de acordo com o procedimento criado. Esse sim, de acordo com a norma fundamental pressuposta, mesmo que o conteúdo de “x” não decorra logicamente (dedutivo-racionalmente) da norma fundamental⁴⁹. Nessa hipótese, faz-se necessária a existência de um órgão competente e tecnicamente capaz de julgar a violação à constituição, enquanto inobservância de seu procedimento ou de seu conteúdo que é fonte normativa (de validade) de toda a sistemática jurídica. Assim, o controle sobre o produto da legiferação deve ser dado a um órgão diferente do Poder Legislativo, uma vez que deverá ter o poder de declarar inconstitucional e retirar do ordenamento jurídico a lei contrária à constituição; tampouco ao Poder Executivo que deve ter o poder de editar leis temporárias para sanar as dificuldades encontradas pelo produto legislativo manifestamente contrários aos mandamentos constitucionais. Dessa forma, a missão de guardião da constituição deve ser conferida à jurisdição constitucional⁵⁰.

A Lei Fundamental de 1949, com seu catálogo de direitos fundamentais e as decisões do Tribunal Constitucional Federal alemão ao longo da segunda metade do século passado, foram decisivas para o desenvolvimento do constitucionalismo de direitos. Expressão da vitória de Hans Kelsen sobre Carl Schmitt⁵¹ sobre quem deveria ser o guarda e o responsável pela defesa dos direitos fundamentais contra o arbítrio e a omissão estatal, o Tribunal Constitucional Federal alemão consolidou o constitucionalismo com um conjunto de celebradas decisões, cuja repercussão se fez sentir não apenas em outros tribunais constitucionais europeus, mas também no Tribunal Europeu de Direitos Humanos e, mais tarde, no Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia. E, igualmente, nos tribunais constitucionais da América Latina, criados na última quarta parte do século passado. Por isso, o Tribunal Constitucional Federal alemão, juntamente à Suprema Corte dos Estados Unidos, é reconhecido com um dos mais influentes no âmbito da jurisdição constitucional do Estados de Direito democráticos⁵²⁻⁵³.

A repercussão das decisões do Tribunal Constitucional Federal, e igualmente da dogmática dos direitos fundamentais produzida na Alemanha, desempenhou papel central para a consolidação do fenômeno do constitucionalismo, cujos traços são: a) a vinculatividade dos direitos fundamentais constitucionalmente positivados sobre todo o ordenamento jurídico, obrigando, juridicamente, não somente a jurisdição, mas também a administração e a legislação, bem como as relações privadas (eficácia horizontal dos direitos fundamentais); b) amplo escopo de proteção dos direitos fundamentais, admitindo o reconhecimento de posições fundamentais jurídicas *prima facie* (inflação de direitos); c) caráter duplo dos direitos fundamentais, configurando direitos subjetivos passíveis de exigibilidade judicial e imposições objetivas de cumprimento de deveres estatais; d) direitos fundamentais não são, apenas, direitos de proteção em face de intromissões

⁴⁵ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 247.

⁴⁶ No mundo anglo-saxão, em semelhante sentido, mas focado na questão do procedimento, e não da substância da norma, Hart formulou a regra de reconhecimento. HART, Herbert L. A. *O conceito de Direito*. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. p. 104.

⁴⁷ LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Tradução de José Lamago. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 99.

⁴⁸ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 300.

⁴⁹ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 221.

⁵⁰ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 300-304.

⁵¹ GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 25.

⁵² KOMMERS, Donald P.; MILLER, Russel A. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 2012.

⁵³ SCHWAB, Jurgen. *Cinquenta anos da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão*. Tradução de Leonardo Martins. Lisboa: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

estatais, mas também direitos positivos a prestações normativas e fáticas, autorizando a exigibilidade judicial de prestações econômicas e sociais; e) teste da proporcionalidade como ferramenta metodológica para avaliar a justificação de medidas estatais restritivas de direitos fundamentais, tanto para vedar intervenções excessivos nos direitos fundamentais negativos como para vedar proteção insuficiente dos direitos fundamentais sociais. O controle das medidas estatais da administração e da legislação é tarefa da jurisdição constitucional⁵⁴.

O papel da jurisdição constitucional foi central para a expansão do constitucionalismo de direitos e supremacia da constituição. Isso não significa contrariar a formulação de que a vontade para fazer valer a supremacia da constituição é uma obra coletiva. Conforme Hesse, a norma constitucional não tem validade e vigência de modo autônomo da realidade, mas está condicionada à pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*), que é a efetiva concretização do mandamento normativo na realidade e depende das condições históricas para sua realização — imprimindo ordem e conformação à realidade político e social. Assim, uma constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar a sua pretensão de eficácia, de modo que parece lógico que há uma autonomia entre as duas dimensões da constituição (real e normativa), mas não uma total dissociação. Somente uma constituição que esteja inserida historicamente e que pretenda, autenticamente, ser uma força ativa na comunidade, por meio das possibilidades jurídicas e de parâmetros racionais, pode ter força conformadora da realidade⁵⁵.

A vontade da constituição (*Wille zur Verfassung*) origina-se, segundo Hesse, em três vertentes, sendo a primeira *i)* a “compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme”, a segunda *ii)* a “compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que, por isso, necessita de estar em constante processo de legitimação)”, e, por fim, a terceira *iii)* a “consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana”, mas por meio de atos de vontade que dão conformação à realidade do Estado⁵⁶.

Do mesmo modo, a força que constitui a essência e a eficácia da constituição, enquanto uma força ativa, se fundamenta em duas naturezas, que lhe dá sentido, possibilidades, limites, missões e pressupostos. Esses pressupostos se referem *i)* ao conteúdo material das constituições e *ii)* a práxis constitucional — em uma discussão pouco mais ontológica do que a empreendida entre Kelsen e Schmitt⁵⁷. Nesse ponto, Hesse afirma que a *práxis* constitucional é central na concepção de vontade de constituição, uma vez que, mesmo que todos os interesses momentâneos da sociedade estivessem satisfeitos e realizados o respeito à constituição, seria incalculavelmente mais benéfico que o desrespeito, sobretudo quando a deferência ao texto constitucional não é agradável aos olhos individuais de alguns⁵⁸. Ter vontade de constituição significa contar com a colaboração dos concidadãos daquela comunidade. De igual modo, quando se revisa o sentido normativo da constituição sob a alegação de necessária atualização do sentido material por necessidade política, por uma nova leitura legal, ou por intervenção judicial, se está esvaziando a confiabilidade no texto constitucional e nas instituições estatais — inclusive, a estabilidade constitucional, nesse sentido, está intrinsecamente ligada à sua vitaliciedade. Por fim, e mais importante, no tocante à jurisdição constitucional, está o problema da interpretação constitucional. A interpretação constitucional tem papel decisivo para a consolidação e perpetuação dos mandamentos constitucionais⁵⁹.

⁵⁴ MÖLLER, Kai. *The global model of constitutional rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 2.

⁵⁵ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 14-15.

⁵⁶ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 19.

⁵⁷ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 19-20.

⁵⁸ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 21-23.

⁵⁹ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris,

As formulações da dogmática jurídica dos direitos fundamentais e as decisões dos tribunais constitucionais europeus, principalmente do Tribunal Constitucional Federal alemão, e da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, inspiraram o desenvolvimento do constitucionalismo na América Latina, especialmente após a democratização no Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Peru.

O primeiro passo foi dado com as novas constituições democráticas, escritas, rígidas, com um catálogo de direitos fundamentais de liberdade e direitos fundamentais sociais, com previsão de garantia por meio de jurisdição constitucional e ordinária. Assim, ocorreu com a Constituição do Chile de 1980, a Constituição do Peru de 1983, a Constituição do Brasil de 1988, a Constituição da Colômbia de 1991 e a Constituição da Argentina de 1994. A partir de então, iniciou-se o desenvolvimento do constitucionalismo de direito na América Latina.

5 Constitucionalismo de direitos na América Latina

O constitucionalismo de direitos na América Latina teve seu desenvolvimento a partir da última década do século passado, incrementando-se, sensivelmente, em favor da maior proteção dos direitos fundamentais de liberdade e dos direitos fundamentais sociais.

O Brasil adotou um modelo constitucional com uma constituição rígida, um catálogo de direitos fundamentais e a previsão de controle de constitucionalidade concentrado e difuso. A Constituição Federal de 1988 ampliou a competência do Supremo Tribunal Federal, que passou a atuar como tribunal constitucional e guardião dos direitos fundamentais, e em relação à possibilidade de proposição de ações constitucionais diretas por diferentes órgãos e entidades, possibilitando tomada de decisões sobre grandes questões do debate político, social e moral contemporâneo. As competências do Supremo Tribunal Federal envolvem a jurisdição ordinária, a respeito da atuação — como os demais órgãos jurisdicionais — ao aplicar o direito infraconstitucional aos casos; e a jurisdição constitucional, quando interpreta e aplica a Constituição, por meio da aplicação direta do texto, da declaração da inconstitucionalidade de leis ou atos normativos e da solução de lacunas do sistema jurídico ou omissões inconstitucionais por parte do Estado.

O Supremo Tribunal Federal, em relação ao controle concentrado na análise sobre a constitucionalidade das decisões do legislador, e também ao controle difuso da legislação infraconstitucional e das medidas estatais da administração, bem como os demais tribunais e juízes brasileiros, especialmente no controle difuso de constitucionalidade das medidas estatais configuradoras de violação a direitos fundamentais, assumiram a função de fazer valer a proteção dos direitos fundamentais e a supremacia da Constituição. Com uma democracia ainda frágil, assistiu-se à consolidação de um constitucionalismo forte.

Issacharoff identifica que, em democracias jovens, como o caso dos países que se reestruturam democraticamente após períodos ditatoriais e antidemocráticos, geralmente, o modo institucional pelo qual se visou a proteger e fortalecer o estabelecimento democrático foi a delegação de poderes de controle de constitucionalidade à órgãos jurisdicionais, sobretudo com o protagonismo de cortes constitucionais⁶⁰.

Nesse sentido, o constitucionalismo de direitos fortes pode ser justificado no Brasil. Cuida-se de um Estado de Direito democrático constitucional, com uma constituição rígida, um catálogo de direitos fundamentais e uma jurisdição constitucional protagonista. Mas de um Estado com um desenvolvimento democrático fraco ou débil, pois os partidos políticos são fracos, os cidadãos não confiam, plenamente, nas escolhas de seus representantes, tampouco existem espaços públicos para a manifestação e organização de suas reivindicações. Nesse ambiente, o processo político não funciona, usualmente, conforme as regras de

1991, p. 23-27.

⁶⁰ ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile democracies*. Contested power in the era of constitutional courts. New York: Cambridge University Press, 2015. p. 224.

organização e procedimento dadas na Constituição. Por isso mesmo, não são poucos os casos em que bloqueios institucionais ou omissões legislativas fazem das normas de direitos fundamentais apenas promessas constitucionais, especialmente em relação aos direitos de liberdade e igualdade das minorias. Essa crise de representatividade da cidadania e incapacidade da administração e da legislação, para canalizar os problemas políticos, econômicos e sociais, desembocam em um protagonismo jurisdicional.

Esse é o cenário do constitucionalismo forte de alguns Estados da América Latina, notadamente, Brasil, Peru e Colômbia⁶¹. Efetivamente, o constitucionalismo de direitos pode representar alguns riscos para a democracia, como a falta de controle democrático sobre a jurisdição, a judicialização do processo político⁶², a expansão do conteúdo material da constituição sobre a margem de apreciação e deliberação do legislador democraticamente legitimado e ausência de capacidade técnica para decidir conflitos políticos de alta complexidade, casos de ausência de conhecimento científico seguro ou desacordos morais não suficientemente maduros ou prontos para uma solução definitiva⁶³. Esses riscos são sérios e não devem ser desprezados, mas cabe à dogmática do constitucionalismo construir soluções metodológicas para conciliar a democracia e a jurisdição dos tribunais constitucionais e ordinários⁶⁴.

Não são poucas as decisões do Supremo Tribunal Federal que podem ser considerações expressões próprias do contexto do constitucionalismo de direitos. Por exemplo, a declaração de inconstitucionalidade da proibição de progressão de regime de acusado condenado pela prática de crime hediondo⁶⁵; o reconhecimento de dever estatal definitivo à disponibilização de creche e auxílio à pré-escola a alunos da educação básica⁶⁶⁻⁶⁷; reconhecimento de dever estatal definitivo à disponibilização de medicamentos, ainda que não expressamente determinados pela legislação infraconstitucional⁶⁸; proibição de livre mudança de partido após a eleição, sob pena de perda do mandato, por violação ao princípio democrático⁶⁹⁻⁷⁰⁻⁷¹; reconhecimento de direito definitivo à greve de servidores e trabalhadores do serviço público⁷²⁻⁷³⁻⁷⁴; direito de passe livre no sistema de transporte coletivo interestadual a pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes⁷⁵; reconhecimento de proteção jurídica à união estável de pessoas do mesmo sexo⁷⁶⁻⁷⁷; demarcação da reserva indígena⁷⁸⁻⁷⁹; reconhecimento do direito pesquisa científica com células-tronco embrionárias⁸⁰; reconhecimento do direito à antecipação terapêutica do parto em caso de feto anencefálico⁸¹⁻⁸². Merece destaque decisão que não apenas reconheceu inconstitucionalidade por omissão e declarou mora da legislação, mas

⁶¹ ROA ROA, J. E. *El modelo de constitucionalismo débil y la legitimidad de la justicia constitucional en Colombia*. Bogotá: Departamento de Derecho Constitucional da Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 2.

⁶² GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 222.

⁶³ SUNSTEIN, Cass R. *One case at a time*. Cambridge: Harvard University Press, 2001. p. 53-54.

⁶⁴ KLATT, Matthias; MEISTER, Moritz. *The constitutional structure of proportionality*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 77.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 82.959*. Min. Marco Aurélio. Brasília, 2011.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 292*. Min. Luiz Fux. 2020.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 17*. Min. Edson Fachin. 2020.

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 657.718*. Repercussão Geral reconhecida, Tema 500. Processo em tramitação. Min. Marco Aurélio. Brasília, 2012.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.602*. Min. Eros Grau. Brasília, 2007.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.603*. Min. Celso de Mello. Brasília, 2007.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.604*. Min. Celso de Mello. Brasília, 2007.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 712*. Min. Eros Grau. Brasília, 2007.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 670*. Min. Maurício Corrêa. Brasília, 2020.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 708*. Min. Gilmar Mendes. Brasília, 2020.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.649*. Min. Cármen Lúcia. Brasília, 2008.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277*. Min. Ayres Britto. Brasília, 2011.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132*. Min. Ayres Britto. Brasília, 2011.

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 21.896*. Min. Carlos Velloso. Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 2007.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Petição nº 3.388*. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2013.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.510*. Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2008.

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54*. Min. Marco Aurélio. Brasília, 2013.

⁸² BARROSO, Luis Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, p. 24-51, 2015.

também construiu interpretação para tipificação de condutas transfóbicas ou homofóbicas nas hipóteses do crime de racismo previsto na Lei 7.716/1989, até a publicação de lei penal específica. Nessa decisão, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o “estado de mora inconstitucionalidade do Congresso Nacional”, notadamente quanto à “proteção penal aos integrantes do grupo LGBT” e deu interpretação

conforme à Constituição, em face dos mandados constitucionais de incriminação inscritos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Carta Política, para enquadrar a homofobia e a transfobia, qualquer que seja a forma de sua manifestação, nos diversos tipos penais definidos na Lei n.º 7.716/89⁸³.

Em outra decisão, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição aos arts. 124 a 126, do Código Penal, que tipificam o crime de aborto, para fim de excluir do seu âmbito de incidência a interrupção voluntária da gestação efetivada no primeiro trimestre. A criminalização, nessa hipótese, viola diversos direitos fundamentais da mulher (direitos sexuais e reprodutivos da mulher, direitos de liberdade e autodeterminação), bem como o Princípio da Proporcionalidade⁸⁴.

No contexto das decisões do Tribunal Constitucional do Peru, igualmente, podem ser rastreadas expressões do constitucionalismo de direitos. Assim, por exemplo, as decisões dos Casos *Calle de las Pizzas*, *Plaza Veas* e *Ley antitabaco*. No Caso *Calle de las Pizzas*, o Tribunal Constitucional examinou a constitucionalidade de restrições impostas ao horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, concluindo pela constitucionalidade da medida estatal restritiva do direito à liberdade de iniciativa e trabalho, justificada pelo teste da proporcionalidade, considerada sua finalidade de proteção do meio ambiente e também o direito das pessoas residentes nas proximidades atingidas pelos níveis de ruídos produzidos pela atividade comercial⁸⁵. No caso *Plaza Veas*, o Tribunal Constitucional examinou a pretensão apresentada por pessoas com deficiência visual para declarar a inconstitucional de medida que proibia entrada de cães-guia em supermercado estabelecida pela empresa proprietária desse estabelecida com base na legislação infraconstitucional. O Tribunal Constitucional aplicou o teste da proporcionalidade para reconhecer a inconstitucionalidade da restrição ao direito fundamental de livre desenvolvimento da personalidade das pessoas com deficiência visual, especialmente em razão de a medida não promover o fim o almejado, consistente em assegurar o ambiente do supermercado livre de agentes externos (bactérias e pelos de origem animal)⁸⁶. No caso *Ley Antitabaco*, o Tribunal Constitucional, igualmente aplicando o teste da proporcionalidade, reconheceu a constitucionalidade da medida estatal que proibia fumar em lugares públicos fechados e em centros educacionais⁸⁷.

Igualmente, no contexto das decisões do Tribunal Constitucional do Chile, há traços do constitucionalismo forte de direitos, notadamente em relação ao exame da constitucionalidade de medidas estatais que afetam direitos fundamentais. Assim, por exemplo, o Caso da *Ley Isapres*, art. 38, em que o Tribunal Constitucional do Chile declarou a inconstitucionalidade da disposição jurídica — por não ser adequada para tutelar a igualdade entre homens e mulheres e de proteger a saúde das pessoas incorporadas ao sistema privado de saúde —, reconhecendo discriminação arbitrária com base no teste da proporcionalidade⁸⁸. Em outro julgamento, o Caso *Playas II*, o Tribunal Constitucional entendeu justificada, com base no teste da proporcionalidade, restrição ao direito de propriedade, consistente em obrigar ao proprietário de imóvel permitir passagem de pessoas de modo a terem acesso à praia, pois indispensável ao gozo de bem público nacional⁸⁹. No caso *Turno Gratuito*, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional, com base no teste da proporcionalidade, medida estatal que estabelecia, com fim de assegurar acesso à justiça, obrigatoriedade

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26*. Min. Celso de Mello. 2019.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 124.306*. Min. Luis Roberto Barroso. 2016.

⁸⁵ PERU. Tribunal Constitucional. *0007-2006-AI*. 2007.

⁸⁶ PERU. Tribunal Constitucional. *02437-2013-PA*. 2014. O Tribunal Constitucional Federal alemão, em recente decisão, considerou igualmente desproporcional proibição imposta a ingresso de pessoa com deficiência visual com seu cão-guia em área de espera de clínica médica. ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. *2 BVR 1005*. 2020.

⁸⁷ PERU. Tribunal Constitucional. *0032-2010-PI*. 2011.

⁸⁸ CHILE. Tribunal Constitucional. *1.710*. 2010.

⁸⁹ CHILE. Tribunal Constitucional. *1.141*. 2009.

de advogado prestar serviços gratuitamente, exatamente por afetar o conteúdo essencial do direito fundamental de liberdade de profissão⁹⁰.

A Corte Constitucional da Colômbia é uma das mais proeminentes expressões do constitucionalismo de direitos da América Latina e, por isso mesmo, reconhecida como “uma das mais ativistas do mundo em matéria de direitos fundamentais”⁹¹. Ainda que não se deva identificar o constitucionalismo de direitos com o ativismo judicial, algumas decisões dos tribunais constitucionais podem ser consideradas sob o rótulo da designação nem sempre clara do ativismo judicial. Mas a Corte Constitucional da Colômbia tem produzido, desde a sua criação, instituição e funcionamento um conjunto importante de decisões, reconhecendo tanto a proteção de direitos fundamentais de liberdade quanto dos direitos fundamentais sociais. Assim, por exemplo, a Corte Constitucional reconheceu a proteção da identidade social, cultural e econômica das comunidades, observando que omissão estatal relativa à proteção do meio ambiente onde se encontra localizado um grupo étnico, dada a interdependência biológica do ecossistema, pode contribuir, passivamente, para a perpetração de um etnocídio, consistente no desaparecimento forçado de uma etnia pela destruição de suas condições de vida e seu sistema de crenças⁹². Em outra decisão, a Corte Constitucional reconheceu a relação de trabalho existente entre proprietário de bar e profissional do sexo, como proteção do direito fundamental ao trabalho, direito fundamental à igualdade, direito fundamental da dignidade humana e direito ao mínimo existencial. No caso, a Corte Constitucional revisou decisão judicial em recurso de amparo para fins de reconhecer direitos trabalhistas à trabalhadora do sexo despedida por se encontrar grávida⁹³. Em decisão paradigmática, a Corte Constitucional deu nova interpretação ao art. 122 do Código Penal, para fins excluir o crime de aborto a interrupção da gravidez nos seguintes casos: gravidez configura situação de risco para a vida ou saúde da gestante, confirmado por médico; caso de má formação do feto, que torne inviável a vida, confirmado por médico; gravidez resultado de violência sexual, inseminação artificial ou transferência de óvulo fecundado não consentido ou caso de incesto. Nessa decisão, a Corte Constitucional afirmou que o legislador deve alcançar proteção ao direito fundamental à vida, mas que esse direito não é absoluto e deve ser ponderado com outros valores, princípios e direitos constitucionais. Igualmente, afirma que os direitos sexuais reprodutivos das mulheres são direitos humanos e igualmente reconhecidos como direitos fundamentais nos Estados democráticos constitucionais, constituindo “estratégias diretas para promover a dignidade de todos os seres humanos e o progresso da humanidade em condições de justiça social. Em construção própria do constitucionalismo de direitos, segundo a Corte Constitucional, a margem de configuração do legislador, em matéria penal, mesmo que se trata de proteção do direito fundamental à vida, não pode desconhecer que a “a mulher é um ser humano plenamente digno e para tanto, deve tratá-la como tal, em lugar de considerá-la em um simples instrumento de reprodução da espécie humana”. O poder de conformação do legislador tem limite na dignidade humana e no livre desenvolvimento da personalidade. Por isso, então, a proibição do aborto total, em toda e qualquer situação, não passa o teste da proporcionalidade e o escrutínio da razoabilidade. Assim, concluiu a Corte Constitucional justificada a interrupção da gravidez nos três casos excluídos do tipo penal do art. 122 do Código Penal⁹⁴. Em recente e amplamente debatida decisão, contudo, a Corte Constitucional, ao enfrentar pretensão de declaração de inconstitucionalidade desse mesmo tipo penal, já com sua nova interpretação, recusou examinar a questão de fundo porque as razões apresentadas não cumpriram os requisitos de certeza (baseadas em interpretações subjetivas do tipo penal); especificidade (argumentos genéricos e demasiadamente vagos); pertinência (não indicação de um problema constitucional, mas conveniência ou correção da norma interpretada); suficiência (ausência de dúvida sobre a constitucionalidade da norma jurídica penal, conforme já interpretada pela Corte Constitucional⁹⁵. No

⁹⁰ CHILE. Tribunal Constitucional. 755. 2008.

⁹¹ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Corte Constitucional da Colômbia e os direitos dos casais homossexuais: um passo de cada vez? *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 17, n. 68, p. 115-137, abr./jun. 2017.

⁹² COLÔMBIA. Corte Constitucional. T-380. 1993.

⁹³ COLÔMBIA. Corte Constitucional. T-629. 2010.

⁹⁴ COLÔMBIA. Corte Constitucional. C-355. 2006.

⁹⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional. C-088. 2020.

âmbito dos direitos fundamentais sociais (direito fundamental saúde⁹⁶ e direito fundamental à moradia⁹⁷), a Corte Constitucional tem produzido um expressivo número de decisões, reconhecendo, inclusive, o que tem sido designado como “estado de coisas inconstitucional” em relação, por exemplo, ao sistema carcerário⁹⁸. Em relação aos direitos das minorias, a Corte Constitucional registrou importantes decisões contrárias a manifestações discriminatórias em razão de orientação sexual⁹⁹⁻¹⁰⁰. Em uma decisão muito importante, a Corte Constitucional recusou-se a declarar a inconstitucionalidade do art. 113 do Código Civil, que estabelece matrimônio como união entre um homem e uma mulher, mas, fixando prazo, exortou que Congresso da República suprisse a proteção deficiente havida da ausência de disciplina jurídica de uniões de fato entre pessoas do mesmo sexo. Contudo, concluiu que, em caso de persistência da inércia do legislador, os interessados poderiam dirigir-se aos notários competentes para formalizar solenemente vínculos contratuais¹⁰¹. Efetivamente, o legislador colombiano silenciou. Em nova decisão sobre o tema, a Corte Constitucional, considerando numerosas e divergentes interpretações sobre o conteúdo da regra criada na decisão anterior, a persistência de proteção deficiente em relação às uniões de fato entre pessoas do mesmo sexo, a omissão do Congresso da República em garantir o exercício dos direitos fundamentais das minorias sexuais, a existência de precedentes consolidados sobre dignidade humana, liberdade individual, direito à igualdade e proibição de discriminação, deu nova conformação interpretativa ao seu próprio precedente para explicitar que a formalização de vínculo contratual, perante notário ou juiz competente, “correspondente à celebração de matrimônio civil”¹⁰².

O recorte dessas decisões de três importantes tribunais constitucionais da América Latina evidencia a marca e a expressão do constitucionalismo de direitos. Brasil, Colômbia e Peru são Estados de Direito constitucionais democráticos, mas cuida-se de três casos de democracias jovens, frágeis e fracas, incapazes de concretizarem um processo e procedimento político eficiente no sentido do estabelecido nas suas respectivas constituições. Trata-se de um contexto em que o processo de formação da vontade estatal igualmente não consegue reunir forças para concretizar os direitos fundamentais de liberdade e os direitos fundamentais sociais dados na ordem constitucional. O resultado é que os conflitos e os desacordos políticos, sociais, morais e econômicos, não resolvidos no processo político, são levados à jurisdição sob a forma de violação de direitos fundamentais, cuja própria constituição confere o dever de proteção e concretização. A respeito, segundo Waldron, solução desses temas não é tarefa da jurisdição constitucional¹⁰³ — que, aliás, sequer seria necessária, mas do legislador, e Sunstein, com seu minimalismo constitucional, argumenta que os tribunais constitucionais devem deixar esses temas sem solução até o processo político resolver por si mesmos tais desacordos¹⁰⁴. Essas formulações talvez sejam apropriadas a democracias fortes como a dos Estados Unidos da América e alguns poucos Estados europeus, mas não podem ser levadas a sério em Estados com democracias fracas ou débeis como é o caso dos da América Latina, onde se tem uma crise de representação e incapacidade do poder político de alcançar soluções mínimas tanto para a proteção dos direitos fundamentais de liberdade como para os direitos fundamentais sociais¹⁰⁵.

O constitucionalismo de direitos concretizado pela jurisdição constitucional, isoladamente, não é suficiente para valer a vontade da constituição, que depende da cultura política da sociedade. Por essa razão, é central ao constitucionalismo de direitos que os juízes integrantes dos tribunais gozam de independência,

⁹⁶ COLÔMBIA. Corte Constitucional. T-010. 2019.

⁹⁷ COLÔMBIA. Corte Constitucional. T-437. 2012.

⁹⁸ COLÔMBIA. Corte Constitucional. SU-071. 2018.

⁹⁹ COLÔMBIA. Corte Constitucional. T-101. 1998.

¹⁰⁰ COLÔMBIA. Corte Constitucional. C-507. 1999.

¹⁰¹ COLÔMBIA. Corte Constitucional. C-577. 2011.

¹⁰² COLÔMBIA. Corte Constitucional. SU-215. 2016.

¹⁰³ WALDRON, Jeremy. The Core Case against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, v. 115, p. 1353-1354, 2006.

¹⁰⁴ SUNSTEIN, Cass R. *One case at a time*. Cambridge: Harvard University Press, 2001. p. 3.

¹⁰⁵ ROA ROA, J. E. Justicia constitucional, deliberación y democracia en Colombia: Jeremy Waldron reflexivo en Bogotá. *Revista Derecho del Estado*, n. 44, p. 95, set./dez. 2019.

imparcialidade e aceitabilidade, especialmente ao garantir os direitos fundamentais das minorias esquecidas pela omissão e inércia do legislador¹⁰⁶.

Igualmente, não se deve desconhecer os erros e a falta de competência dos juízes constitucionais para tratar de determinados temas, especialmente os de alta complexidade e de intensos desacordos políticos, morais, sociais e econômicos. Observa-se que os juízes constitucionais parecem ter mais acertado do que errado. Em uns casos, avançam, demasiadamente, sobre o que poderia ser tomado como lugar da margem de apreciação do legislador democraticamente legitimado, em outros constroem soluções progressivamente, abrindo diálogo e espaço para a iniciativa do legislador e, também, reconhecem que soluções somente podem ser encontradas no espaço político de deliberação e conformação legislativa.

6 Considerações finais

Analisou-se, neste artigo, a relação entre o fenômeno do constitucionalismo e o constitucionalismo de direitos fortes, característico da jurisdição dos tribunais constitucionais da América Latina.

Buscou-se responder se o constitucionalismo forjado no contexto histórico-cultural da Europa continental, especialmente a partir das decisões do Tribunal Constitucional Federal alemão e da dogmática dos direitos fundamentais desenvolvida na Alemanha, justifica o constitucionalismo de direitos fortes praticado pelos tribunais constitucionais latino-americanos, especialmente os do Brasil, Colômbia e Peru.

A argumentação desenvolvida teve com ponto de partida os fundamentos liberais e democráticos inspiradores das declarações de direitos havidas nos Estados Unidos e Europa, destacando-se as contribuições do *The Federalist* e a decisão da Suprema Corte norte-americana, por um lado e, por outro, as decisões do Conselho de Estado francês e do Supremo Tribunal Administrativo da Prússia ao final do século XIX, especialmente, no caso europeu, em relação à proteção de direitos e limites às ações estatais.

Igualmente, destacam-se as características do constitucionalismo da segunda metade do século passado, configurado sob a base de uma constituição rígida, um catálogo de direitos fundamentais e uma jurisdição constitucional, com destaque para o papel dos tribunais constitucionais, especialmente do Tribunal Constitucional Federal alemão.

As decisões do tribunal constitucional alemão, dadas sob a base do catálogo de direitos fundamentais da Lei Fundamental de Bonn 1949 e as formulações da dogmática dos direitos fundamentais, entendidos não apenas como direitos subjetivos passíveis de exigibilidade, mas também como uma ordem objetiva de valores, alcançaram extensa e internacional repercussão, inspirando não somente a constitucionalização dos direitos fundamentais e a criação de tribunais constitucionais, mas também suas próprias decisões. Esse cenário expandiu-se na Europa continental e na América Latina, justificando tratar-se de um verdadeiro fenômeno constitucionalista, a despeito das particularidades de cada Estado constitucional, especialmente porque interpretação de uma constituição é sempre um empreendimento cultural.

As formulações do constitucionalismo fizeram-se sentir no contexto da América Latina, mas com uma caracterização sensível, notadamente em razão do grau de democratização dos Estados latino-americanos. A relação entre constitucionalismo e democracia pode ser estabelecida de tal modo que democracias fortes demandam constitucionalismo fraco e democracias fracas demandam constitucionalismo forte. Constitucionalismo fraco não significa menor proteção dos direitos fundamentais, mas menor necessidade de intervenção e protagonismo dos tribunais constitucionais à concretização desses direitos fundamentais, especialmente os das minorias. Isso porque as condições de cidadania e representação política garantem, em

¹⁰⁶ HÄBERLE, Peter. *A sociedade aberta dos intérpretes da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 29.

grande medida, o cumprimento do dado na constituição. Constitucionalismo forte é necessário nos Estados constitucionais com democracias fracas. É exatamente a fraqueza do poder político para garantir a proteção dos direitos fundamentais e, inclusive, as condições mínimas de democracia que coloca a exigência de maior intervenção e protagonismo dos tribunais constitucionais.

As decisões dos tribunais constitucionais latino-americanos recortadas nesta investigação servem para justificar o protagonismo da jurisdição constitucional, necessário à proteção e concretização dos direitos fundamentais de liberdade e dos direitos fundamentais sociais. Os tribunais constitucionais deixam de cumprir suas funções institucionais, fixadas da constituição, quando deixam de corrigir violações negativas ou positivas não justificadas na esfera de proteção de direitos fundamentais.

Igualmente à administração e a legislação, os tribunais constitucionais acertam e erram. Quanto mais protagonistas, mais acertos ou mais erros. Se mais acertam ou mais erram, somente a experiência poderá responder. Mas acertar ou errar é uma questão de verdade, depende de argumentação, racionalidade e aceitabilidade. Experiência da prática dos tribunais constitucionais nas democracias fracas parece revelar que as suas decisões alcançam mais aceitabilidade do que rejeição.

Referências

- ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. *2 BVR 1005*. 2020.
- BARAK, Aharon. *Proportionality: constitutional rights and their limitation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- BARROSO, Luis Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, p. 24-51, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 17*. Min. Edson Fachin. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26*. Min. Celso de Mello. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 292*. Min. Luiz Fux. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.649*. Min. Cármen Lúcia. Brasília, 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.510*. Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277*. Min. Ayres Britto. Brasília, 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132*. Min. Ayres Britto. Brasília, 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54*. Min. Marco Aurélio. Brasília, 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Petição nº 3.388*. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 124.306*. Min. Luis Roberto Barroso. 2016.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 82.959*. Min. Marco Aurélio. Brasília, 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 670*. Min. Maurício Corrêa. Brasília, 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 708*. Min. Gilmar Mendes. Brasília, 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 712*. Min. Eros Grau. Brasília, 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 21.896*. Min. Carlos Velloso. Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.602*. Min. Eros Grau. Brasília, 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.603*. Min. Celso de Mello. Brasília, 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.604*. Min. Celso de Mello. Brasília, 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 657.718*. Repercussão Geral reconhecida, Tema 500. Processo em tramitação. Min. Marco Aurélio. Brasília, 2012.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Corte Constitucional da Colômbia e os direitos dos casais homossexuais: um passo de cada vez? *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 17, n. 68, p. 115-137, abr./jun. 2017.
- CHILE. Tribunal Constitucional. *1.141*. 2009.
- CHILE. Tribunal Constitucional. *1.710*. 2010.
- CHILE. Tribunal Constitucional. *755*. 2008.
- COHEN-ELIYA, Moshe; PORAT, Iddo. The administrative origins of constitutional rights and global constitutionalism. In: JACKSON; TUSHNET (ed.). *Proportionality: new frontiers, new challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *C-088*. 2020.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *C-355*. 2006.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *C-507*. 1999.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *C-577*. 2011.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *SU-071*. 2018.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *SU-215*. 2016.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *T-010*. 2019.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *T-101*. 1998.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *T-380*. 1993.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *T-437*. 2012.
- COLÔMBIA. Corte Constitucional. *T-629*. 2010.
- DRIVER, Stephanie Schwartz. *A declaração da independência dos Estados Unidos*. Tradução de Mariluce Pessoa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. A teoria do status de Georg Jellinek como estrutura para o sistema de posições fundamentais jurídicas. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, n. 1, p. 34-72, 2007.
- GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Colisão de Direitos Fundamentais, Argumentação e Ponderação*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

- GREEN, Rod. *Magna Carta and all that: a guide to the Magna Carta and life in England in 1215*. London: André Deutsch Limited, 2015.
- GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- HÄBERLE, Peter. *A sociedade aberta dos intérpretes da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. New York: Barnes & Noble Classics, 2006.
- HART, Herbert L. A. *O conceito de Direito*. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
- HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Tradução de Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile democracies: contested power in the era of constitutional courts*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Tradução de Afonso Bertagnoli. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.
- KANT, Immanuel. *Metafísica dos costumes*. Tradução de Clélia Aparecida Martins. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.
- KANT, Immanuel. *Para a paz perpétua*. Tradução de Bárbara Kristensen. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.
- KANT, Immanuel. *Théorie et pratique*. Grenoble: PhiloSophie, 1793.
- KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- KLATT, Matthias; MEISTER, Moritz. *The constitutional structure of proportionality*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- KOMMERS, Donald P.; MILLER, Russel A. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 2012.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- LOCKE, John. *Ensaio sobre o governo civil*. Tradução de Marsely de Marco Martins Dantas. São Paulo: Edipro, 2014.
- LÖEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editora Ariel, 1976.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

- MÖLLER, Kai. *The global model of constitutional rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Chistina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- NEVES, António Castanheira. *Digesta: escritos acerca do Direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. v. 1.
- PERU. Tribunal Constitucional. *0007-2006-AI*. 2007.
- PERU. Tribunal Constitucional. *0032-2010-PI*. 2011.
- PERU. Tribunal Constitucional. *02437-2013-PA*. 2014.
- ROA ROA, J. E. *El modelo de constitucionalismo débil y la legitimidad de la justicia constitucional en Colombia*. Bogotá: Departamento de Derecho Constitucional da Universidad Externado de Colombia, 2015.
- ROA ROA, J. E. Justicia constitucional, deliberación y democracia en Colombia: Jeremy Waldron reflexivo en Bogotá. *Revista Derecho del Estado*, n. 44, p. 57-98, set./dez. 2019.
- ROSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social ou princípios do Direito político*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2017.
- RUSSELL, Bertrand. *História da filosofia ocidental: livro 3, a filosofia moderna*. Tradução de Hugo Langone. Rio de Janeiro: Novas Fronteiras, 2015.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos direitos fundamentais*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- SCHWAB, Jurgen. *Cinquenta anos da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão*. Tradução de Leonardo Martins. Lisboa: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SUNSTEIN, Cass R. *One case at a time*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *O antigo regime e a revolução*. Tradução de Yvonne Jean. 4. ed. Brasília: UNB, 1997.
- WALDRON, Jeremy. The Core Case against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, v. 115, p. 1346-1406, 2006

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a white, stylized font against a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' having a distinctive shape.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a large photograph of the modern architecture of the University of Brasília. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is prominent. The background shows a tall, white, grid-like building under a blue sky with scattered clouds. A dark red banner at the top contains the journal's title in white text.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O modelo de financiamento político brasileiro: impactos sobre a democracia intrapartidária

The Brazilian political financing model: the impacts on intraparty democracy

Matheus Vequi

Clovis Demarchi

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

O modelo de financiamento político brasileiro: impactos sobre a democracia intrapartidária*

The brazilian political financing model: the impacts on intraparty democracy

Matheus Vequi**

Clovis Demarchi ***

Resumo

O estudo trata da composição das receitas dos partidos políticos após a proibição das doações de pessoas jurídicas, explorando os impactos dos repasses estatais sobre o modo como o poder é exercido nesses espaços. Neste artigo, verificam-se quais os incentivos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, desde o funcionamento concomitante em 2018, sobre a democratização e a oligarquização do ambiente interno dos partidos políticos brasileiros. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se a metodologia indutiva, na Fase de Pesquisa, e os resultados expressados conforme a base lógica indutiva. Concluiu-se que o modelo financiamento em vigor no Brasil dá suporte à formação de um vínculo de dependência dos partidos políticos em relação aos recursos do Estado, retirando das lideranças a pressão pela sobrevivência financeira da instituição e, assim, diminuindo a importância da mobilização da base de filiados, bem como das contribuições dos cidadãos. Nesse sentido, produz-se o ambiente propício para gerar a estabilidade da cúpula, que poderá atuar, unicamente, para preservar o próprio poder, promovendo a adoção de mecanismos que facilitem o processo de oligarquização, obstando a participação dos filiados e tornando o partido cada vez mais a face de suas lideranças. A originalidade da pesquisa encontra-se na inovação temática, na medida em que os incentivos do novo modelo de financiamento foram pouco estudados no tocante aos seus impactos sobre as relações de poder no interior dos partidos políticos, especialmente em relação à democratização dos quadros.

Palavras-chave: Financiamento político; Democracia intrapartidária; Partido Político; Oligarquização.

Abstract

The study deals with the composition of the revenues of political parties after the ban on donations from legal entities, exploring the impacts of state transfers on the way in which power is exercised in these spaces. The article aims to verify the incentives of the Special Fund for Campaign Financing and the Special Fund for Financial Assistance to Political Parties, since their

* Recebido em 06/04/2022

Aprovado em 15/12/2022

** Doutorando e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI/Brasil). Mestre em Estudos Políticos pela Universidad de Caldas (UCALDAS/Colômbia). Professor no Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniassevi). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6818914510971558>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2552-1497>.

Email: matheusvequi@hotmail.com.

*** Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Professor na graduação em Direito e no Curso de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI/Brasil. Líder do grupo de pesquisa em Direito Educacional e Normas Técnicas e membro do grupo de pesquisa em Direito, Constituição e Jurisdição. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9819761828844957>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0853-0818>.

Email: demarchi@univali.br

concomitant operation in 2018, on the democratization and oligarchization of the internal environment of Brazilian political parties. For the development of the research, the methodology used in the Research Phase was inductive, and the results expressed according to the inductive rationale. It was concluded that the financing model in force in Brazil supports the formation of a bond of dependence of political parties on state resources, removing pressure from the leaders for the institution's financial survival and thus reducing the importance of mobilizing the base of affiliates, as well as citizens contributions. In this sense, the favorable environment is created to generate stability at the top, which can act solely to preserve its own power, promoting the adoption of mechanisms that facilitate the process of oligarchization, preventing the participation of members and thus making the party increasingly more the face of their leaders. The originality of the research lies in thematic innovation, as the incentives of the new financing model have been little studied regarding their impacts on power relations within political parties, especially in relation to the democratization of cadres.

Keywords: Political financing; Intraparty democracy; Political Party; Oligarchization.

1 Introdução

O tema do financiamento político monopolizou a agenda de reformas do poder legislativo e a pauta de discussão na sociedade a partir de 2015, ano em que a operação lava-jato começou a revelar a profusão dos esquemas de corrupção que envolviam o acesso da elite econômica do país aos políticos eleitos por meio de doações destinadas às campanhas eleitorais. As contribuições haviam se transformado em um meio para que os grandes empresários usufruíssem das benesses do Estado, com facilidades para a obtenção de empréstimos subsidiados em bancos públicos, contratos superfaturados em empresas estatais e normas que propiciassem o domínio de alguns agentes sobre o mercado.

Diante da crescente insatisfação social para com a relação entre partidos políticos e empresas, o financiamento iminentemente público passou a ser visto como um dispositivo anticorrupção que isolou o ambiente político dos incentivos perniciosos contidos no modelo anterior. Logo após a sua aprovação, no entanto, a temática voltou aos holofotes, em virtude das altas somas repassadas às agremiações. O aumento exponencial do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos em 2015, somado à instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2017, elevaram as despesas relacionadas ao custeio das atividades políticas dos partidos, que possuem uma imagem desgastada frente à sociedade.

O argumento mais comum para a defesa do novo modelo de custeio da atividade política está relacionado ao efeito positivo que os recursos repassados pelo Estado geram sobre o sistema político, haja vista que as agremiações e representantes estão menos expostos à influência de entes externos e, conseqüentemente, sua atuação estaria mais próxima do interesse público. Dessa forma, o enorme investimento estatal passou a ser tolerável, na medida em que a independência desses atores é uma característica desejável à democracia. Um efeito rebote, todavia, é a enorme possibilidade promoção de um ambiente que estimule a formação de um vínculo de dependência financeira do partido em relação ao poder público.

Os estímulos desses novo modelo de financiamento foram pouco estudados em relação aos seus impactos sobre as relações de poder no interior dos partidos políticos, especialmente quanto à democratização dos quadros. Nesse sentido, este estudo tem como objetivo verificar quais são os incentivos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, desde o seu funcionamento concomitante em 2018, sobre a democratização e a oligarquização do ambiente interno dos partidos políticos.

As normas que regulam o financiamento público no Brasil promovem a dependência dos partidos políticos em relação aos recursos do Estado, tornando desnecessária a ampliação da base de filiados e simpati-

zantes para a sobrevivência destas instituições. Cria-se, então, um ambiente que propicia o distanciamento da cúpula para com as bases e a manutenção do *status quo*, beneficiando uma oligarquia que, organizada em cargos de decisão, não atua para implementar instrumentos democráticos que permitam a difusão do poder político dentro dessas associações.

Para o desenvolvimento da pesquisa, entende-se por democracia intrapartidária um conjunto de métodos destinados a incluir membros do partido no processo de tomada de decisão, conforme Scarrow¹. Em outras palavras, a democracia interna seria uma articulação de procedimentos em que os filiados exercem poder de influência sobre as decisões internas mais importantes. Tais decisões, que se constituem como dimensões de análise da democratização interna, estão relacionadas às posições políticas adotadas publicamente, à escolha dos candidatos aos cargos do Estado e à eleição das lideranças do partido.

No mesmo sentido, oligarquização, conforme explica Ribeiro², constitui o contínuo processo no qual as lideranças de uma organização deixam de representar os interesses das massas para constituírem “uma casta altamente estável” com vistas a conservação do seu próprio poder e o fortalecimento organizacional.

Para essa análise, utiliza-se a abordagem institucionalista clássica, uma vez que o objetivo é compreender como o funcionamento de um conjunto de normas, nesse caso, aquelas que regulam os fundos de financiamento, repercutem sobre um determinado ator, a democratização interna dos partidos políticos e sua relação com a sociedade e o Estado. Assume-se que as regras afetam o comportamento do agente ao proporcionar uma previsibilidade das condutas que serão adotadas por outros atores, sejam eles indivíduos, empresas ou Estados.

Como explicam Hall e Taylor³, as instituições afetam o comportamento humano ao “incidirem sobre as expectativas de um ator dado no tocante às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em relação às suas próprias ações ou ao mesmo tempo que elas”. Ao assumir um determinado comportamento, o agente realiza um cálculo estratégico da maximização de suas vantagens, optando pela ação que lhe garante o maior ganho. Esse cálculo estratégico, por sua vez, é diretamente influenciado pelas instituições que compõem as relações na qual o agente está inserido. Portanto, a análise das regras que disciplinam os fundos de financiamento político proporciona uma previsibilidade da postura que será adotada pelos partidos, nesse caso, especialmente em relação à democracia interna.

Quanto à Metodologia empregada, na Fase de Investigação⁴, utilizou-se o Método Indutivo⁵, na Fase de Tratamento de Dados, o Método Cartesiano⁶, e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Monografia em relação à base lógica indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, acionaram-se as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

¹ SCARROW, Susan. **Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy**. USA, Washington: The National Democratic Institute for International Affairs. 2005. p. 3/7.

² RIBEIRO, Pedro Floriano. A lei da oligarquia de Michels: modos de usar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo v. 29, n. 85, p. 179-193, jun. 2014. p. 03.

³ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, pág. 193-223, 2003. p. 197.

⁴ “(...) momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido (...)” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

⁵ “(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 114.

⁶ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

2 Noções gerais sobre modelos de financiamento político

A forma como as fontes de recursos e os atores políticos interagem no interior de um sistema de financiamento político poderá salvaguardar ou ameaçar os valores democráticos. Quando bem utilizados, o modelo aproxima eleitores e representantes, fortalece as instituições democráticas e promove a disputa em igualdade de condições. Quando funciona mal, costuma enfraquecer a relação entre representantes e representados, e gerar influência indevida ou vínculo de dependência entre financiadores e eleitos⁷.

Os recursos são imprescindíveis na política democrática moderna, haja vista a necessidade de manter canais de comunicação entre sociedade e representantes, o que, em grande parte das vezes, ocorre, de um lado, por meio da publicidade paga com a apresentação das propostas e objetivos políticos, e, de outro, por pesquisas de opinião que visam conhecer as prioridades do eleitorado. Ou seja, não há como negar a importância do dinheiro para a construção das campanhas, “o desafio para os tomadores de decisões e os políticos é encontrar o equilíbrio certo”, reforçando os efeitos positivos dos modelos de financiamento e limitando os negativos⁸.

Numa visão macro, são três as possíveis formas de financiamento político: o modelo privado, em que os partidos recebem recursos de empresas e indivíduos; o público⁹, no qual o Estado é responsável por subsidiar ou repassar valores às agremiações; e o modelo misto, que mescla as duas fontes de recursos. Todavia, cada um desses modelos pode se constituir por diferentes regras.

Por exemplo, um modelo de financiamento privado poderá impor limites fixos ou variáveis para o uso de recursos do próprio candidato, bem como para as doações de pessoas físicas e jurídicas. Da mesma forma, também poderá restringir os tipos de financiadores, como é comum para o caso de aporte de empresas. Conforme os dados do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*¹⁰, 71,4% dos países do mundo proíbem o acesso dos partidos ao financiamento de determinadas fontes, como as doações de entidades anônimas (55%), as provenientes de estrangeiros (68,9%) e das empresas cujo Estado detém parte das ações (48,9%).

A multiplicidade de formatos de financiamento não é exclusiva do modelo privado, haja vista os inúmeros critérios que podem nortear a distribuição do poder público. Por exemplo, somente 23,9% dos países repassam recursos na mesma proporção para todos os partidos políticos constituídos, ou seja, grande parte estabelece critérios mais restritivos. A maioria deles, 31,7%, distribui os valores conforme a parcela de votos recebida pela agremiação na eleição anterior, 23,9% se baseiam no número de representantes do partido, 2,8% consideram a quantidade de filiados e outros 5,6% se embasam no número de candidatos na disputa. Além do financiamento direto, há também o indireto, em que a agremiação recebe subsídios públicos, como a isenção de impostos ou a propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão. Atualmente, 69,2% dos países do mundo contam com algum tipo de financiamento público, 35,2% oferecem um financiamento regular, 8,9% fornecem apenas durante as campanhas eleitorais e 25,1% em ambos os casos¹¹.

⁷ OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 23.

⁸ FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. p. 458-459.

⁹ Como explicam Braga e Bourdoukan, o Uruguai, já em 1928, foi o primeiro país a adotar o financiamento público de campanhas. Mais tarde, a partir da segunda metade do século XX, o modelo começou a se expandir pelo mundo, especialmente na Europa e América Latina. BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas**, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009. p. 118.

¹⁰ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Political Finance**. 2021. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/529>. Acesso em 10 de maio de 2021.

¹¹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Political Finance**. 2021. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>. Acesso em 10 de maio de 2021.

Os sistemas mistos poderão ser ainda mais diversos que os anteriores, na medida em que são capazes de combinar diferentes regras do modelo privado e público. Modelos mistos poderão atuar de modo independente do privado ou atrelados a ele, como ocorre na Alemanha, que adota um instrumento de “subsídio correspondente”, no qual os recursos alocados pelo Estado nunca excedem os valores destinados pelos particulares¹². O modelo se caracteriza por estimular as agremiações a buscar pequenas contribuições e receber recursos por meio de canais lícitos¹³.

As diferentes composições de financiamento, a depender da opção dos legisladores em cada país, engendram diversos incentivos sobre o sistema político. No caso do financiamento privado, seriam efeitos positivos a não utilização de recursos públicos em campanhas, podendo ser destinados para áreas prioritárias como saúde e educação¹⁴, além da maior inserção das agremiações na sociedade, em virtude da necessidade de garantir o financiamento de seus candidatos. Como pontos negativos, lista-se a influência dos financiadores sobre os eleitos, que oferece margem à corrupção¹⁵, e a distorção da competição eleitoral pela concentração dos recursos e a influência política de empresas, que não são detentoras de direitos políticos¹⁶. Além disso, o financiamento exclusivamente privado seria pouco democrático, uma vez que indivíduos com menor nível de renda estão menos propensos a contribuir para campanhas eleitorais do que aqueles com maior poder aquisitivo¹⁷.

Por outro lado, o financiamento público teria como pontos positivos, segundo Rubio¹⁸: (1) a promoção de uma competição eleitoral mais justa; (2) a inclusão de candidatos e partidos com baixa capacidade de arrecadação de fundos; (3) a independência dos representantes; (4) o fortalecimento do partido político como instituição; (5) a redução da pressão sobre o uso de recursos por partidos e candidatos; (6) e o menor potencial de corrupção.

No entanto, Gomes¹⁹ destaca que o financiamento público pode ser um modelo inconveniente em países subdesenvolvidos, com grandes desigualdades sociais e com baixos investimentos em saúde e educação, uma vez que, diante da deterioração de serviços básicos, a sociedade questionará a legitimidade da alocação de recursos no sistema político. Da mesma forma, muitos autores argumentam que ele não limita o potencial de corrupção²⁰. Outro ponto bastante abordado é a possível formação de um vínculo de dependência dos partidos em relação aos recursos do Estado, resultando no afastamento entre agremiação e sociedade²¹.

Falguera²² afirma que esta é uma tendência preocupante, já que, em alguns países europeus, os partidos têm mais de 80% de suas receitas compostas por transferências do Estado. Para o autor, entre os modelos existentes, a combinação de financiamento público e privado seria preferível, uma vez que, no sistema misto, é possível corrigir as principais falhas dos modelos de financiamento exclusivos. Nesse sentido, afirma que

¹² FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Cap. 10. p. 469.

¹³ ROLLO, Alberto Luiz; SILVA, Raphael José de Oliveira; ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Financiamento de Campanhas Eleitorais e dos Partidos Políticos. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). **Reforma Política**: um mito inacabado. Barueri: Manole, 2017. Cap. 2. p. 27.

¹⁴ RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de Campanha (público versus privado). In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2006. p. 78.

¹⁵ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder**: As engrenagens do sistema político brasileiro. p. 53.

¹⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 633.

¹⁷ SHIELDS, Todd, GOIDEL, Robert. Who Contributes? Checkbook Participation, Class Biases, and the Impact of Legal Reforms, 1952-1994. **American Politics Research**, vol. 28, n. 2, p. 216-233, abril de 2000. p. 228.

¹⁸ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 73, págs. 6-16, novembro de 2005. p. 10.

¹⁹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 632.

²⁰ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder**: As engrenagens do sistema político brasileiro. p. 227; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 631.

²¹ KATZ, Richard S., MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, vol. 1, n. 1, págs. 5-28, 1995. p. 16.

²² FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Cap. 10. p. 468-469.

é possível perceber um movimento global em direção à participação pública direta, realidade que se observa em dois terços dos países do mundo. Na América Latina, até 2015, apenas a Venezuela não contava com um modelo de financiamento político com a participação de subsídios estatais²³.

3 O modelo de financiamento político brasileiro

O Brasil adotou um sistema de financiamento misto, direto e indireto, no qual as campanhas são custeadas tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, sendo vedada a utilização de recursos repassados por pessoas jurídicas. As receitas destinadas ao financiamento político poderão ser compostas por recursos advindos de pessoas físicas²⁴, partidos políticos²⁵, candidatos²⁶, lucros obtidos com eventos arrecadatórios e comercialização de bens, bem como remunerações de investimentos e aplicações (rendimentos dos recursos destinados ao pleito)²⁷.

Apesar das diversas fontes de financiamento, os recursos públicos respondem pela maior parte do total de receitas destinadas às campanhas eleitorais. Como avalia Gomes²⁸, apesar de possuir um sistema misto, o modelo brasileiro possui “forte inclinação para o financiamento público, porque é do Estado que provém o grande volume dos recursos que irrigam as campanhas”. Esse quadro pode ser melhor observado no gráfico 05, que apresenta a origem dos recursos que compuseram as receitas das campanhas eleitorais do pleito de 2016 a 2020.

²³ CASAS, Kevin; ZOVATTO, Daniel. **El Costo de la Democracia**: ensayos sobre el financiamiento político en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. p. 79.

²⁴ Conforme dispõe o artigo 23, §1º da Lei das Eleições, as doações de pessoas físicas estão “limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição”. Conforme o entendimento fixado pelo TSE, os empresários individuais são equiparados as pessoas físicas para fins de financiamento de campanhas, sujeitando-se aos mesmos limites.

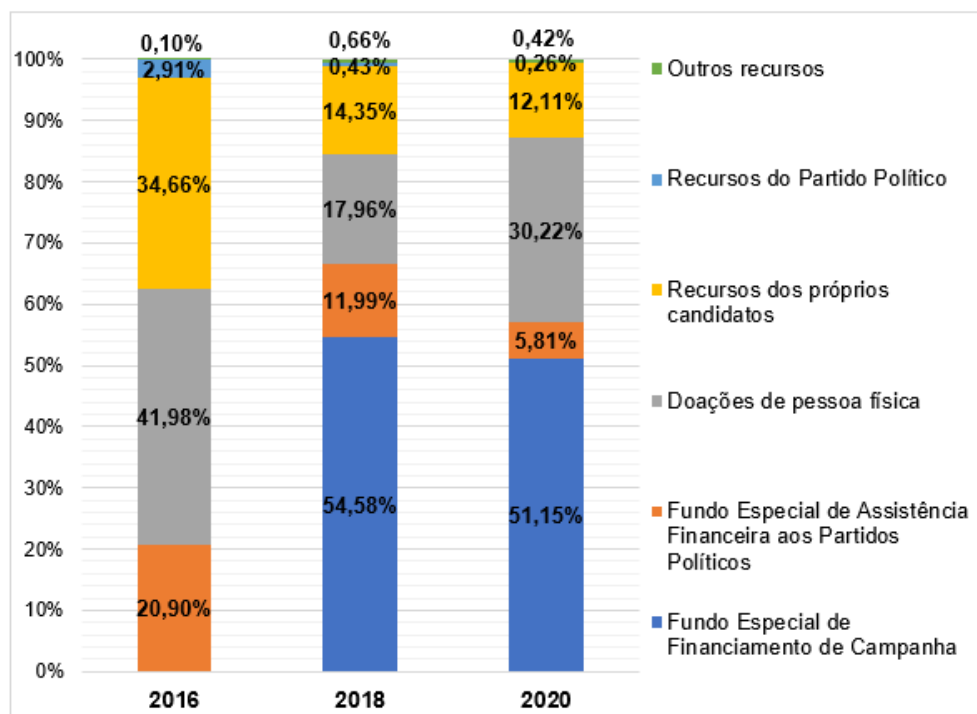
²⁵ Nesse caso, além da via tradicional, pela qual os partidos distribuem aos seus candidatos recursos próprios ou repassados pelos fundos públicos, também é possível a transferência de valores para outros partidos e candidatos de agremiações diversas, o que normalmente ocorre nos casos de coligação. Cfr. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** p. 652-653.

²⁶ Até as eleições de 2018, não havia limite para o uso de recursos próprios pelos candidatos, o que gerou certa disposição dos partidos em lançar postulantes que custeavam as próprias candidaturas em detrimento daqueles que dependiam de outras fontes de financiamento. Nesse sentido, destaca-se o caso de Henrique Meirelles, candidato a Presidência da República, que investiu mais de 54 milhões de reais em sua campanha. Em 2019, a Lei n.º 13.878 inseriu o § 2-A no artigo 21 da Lei das Eleições, estabelecendo um teto de “autofinanciamento” de 10% “dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer”. Destaca-se que os candidatos também podem doar recursos a outros candidatos, neste caso estando sujeitos aos limites estipulados às contribuições de pessoas físicas”.

²⁷ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 655.

²⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. p. 639.

Gráfico 01: Composição das receitas das campanhas eleitorais²⁹



Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados do TSE

No pleito de 2016, os recursos destinados pelo próprio partido ao financiamento das campanhas foram mais significativos na composição final das receitas do que nas eleições seguintes. Tais recursos podem ser oriundos de contribuições financeiras advindas de eventos arrecadatórios e mensalidades de filiados. Todavia, essa modalidade de financiamento retornou a patamares muito baixos nas disputas de 2018 e 2020, o que pode ser um efeito da instituição do FEFC, que diminuiu consideravelmente a pressão para captação e utilização eficiente dos valores.

As doações provenientes de pessoas físicas merecem ser observadas de modo mais atento. Apesar de terem tido maior peso na composição dos recursos a partir das eleições de 2016, há uma grande concentração de doações em determinados atores. Uma das hipóteses é que tenha ocorrido a transformação da figura da empresa doadora pela figura do acionista doador. Nas eleições 2018, dos mais de R\$ 513 milhões arrecadados mediante doações de pessoas físicas, 14,84% advieram dos 100 principais financiadores. Ao todo, contribuições a partir de R\$ 100.000,00 somaram 29,69% dos recursos, enquanto somente 9,92% foram arrecadados por meio de doações de pequeno valor, de até R\$ 1.000,00. Além disso, destaca-se que os três principais financiadores distribuíram mais de 14 milhões de reais às campanhas, são eles: o Presidente do Conselho de Administração da Cosan, Rubens Ometto Silveira Mello; e os empresários do Grupo Guararapes, Lisiane Gurgel Rocha e Nevaldo Rocha. Nesse sentido, é perceptível que, mesmo após a proibição das doações de pessoas jurídicas, o sistema de financiamento eleitoral permanece concentrado e sensível à influência dos grandes financiadores³⁰.

²⁹ Em 2016 a receita total das campanhas foi de 3,26 bilhões de reais, enquanto nas eleições de 2018 e 2020 os valores corresponderam, respectivamente, a 3,14 e 3,95 bilhões. Dados de 2016, 2018 e 2020 disponibilizados pelo TSE. Os dados referentes ao ano de 2016 foram complementados com as informações de Schlickmann. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas**. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 05 de maio de 2021. SCHLICKMANN, Denise Goulart. O fundo especial de financiamento de campanha como instrumento de financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil: natureza e aspectos críticos. **Revista Democrática**, Cuiabá, v. 5, p. 221-250, 2019. p. 229-230.

³⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas**. 2021. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

A elevada participação do financiamento dos próprios candidatos nas eleições de 2016 também merece destaque. Ela pode estar associada ao fato de as legendas terem dado preferência para candidatos que custeassem as próprias despesas eleitorais, haja vista que, com a proibição das doações de pessoas jurídicas, o pleito de 2016 contou com quase 2 bilhões de reais a menos do que em 2014. Nesse sentido, o FEFC parece ser mais democrático, pois retirou parte da pressão pelo autofinanciamento. Ao mesmo tempo, sua elevada participação na composição final das receitas tornou menos diversas as fontes de recurso e reduziu a importância daquelas consideradas mais democráticas, como a arrecadação juntamente às pessoas físicas e ao próprio partido.

A partir das eleições de 2018, quando passaram a funcionar conjuntamente o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (FP) e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a participação dos recursos públicos para a viabilizar as disputas eleitorais obteve um aumento substancial, respondendo, no pleito de 2018 e 2020, respectivamente, por 66,5% e 56,9% do total de recursos destinados aos partidos e candidatos. Justamente por isso, a participação dos fundos públicos será objeto de análise nos tópicos seguintes, especialmente os aspectos relacionados ao funcionamento, composição e distribuição das receitas.

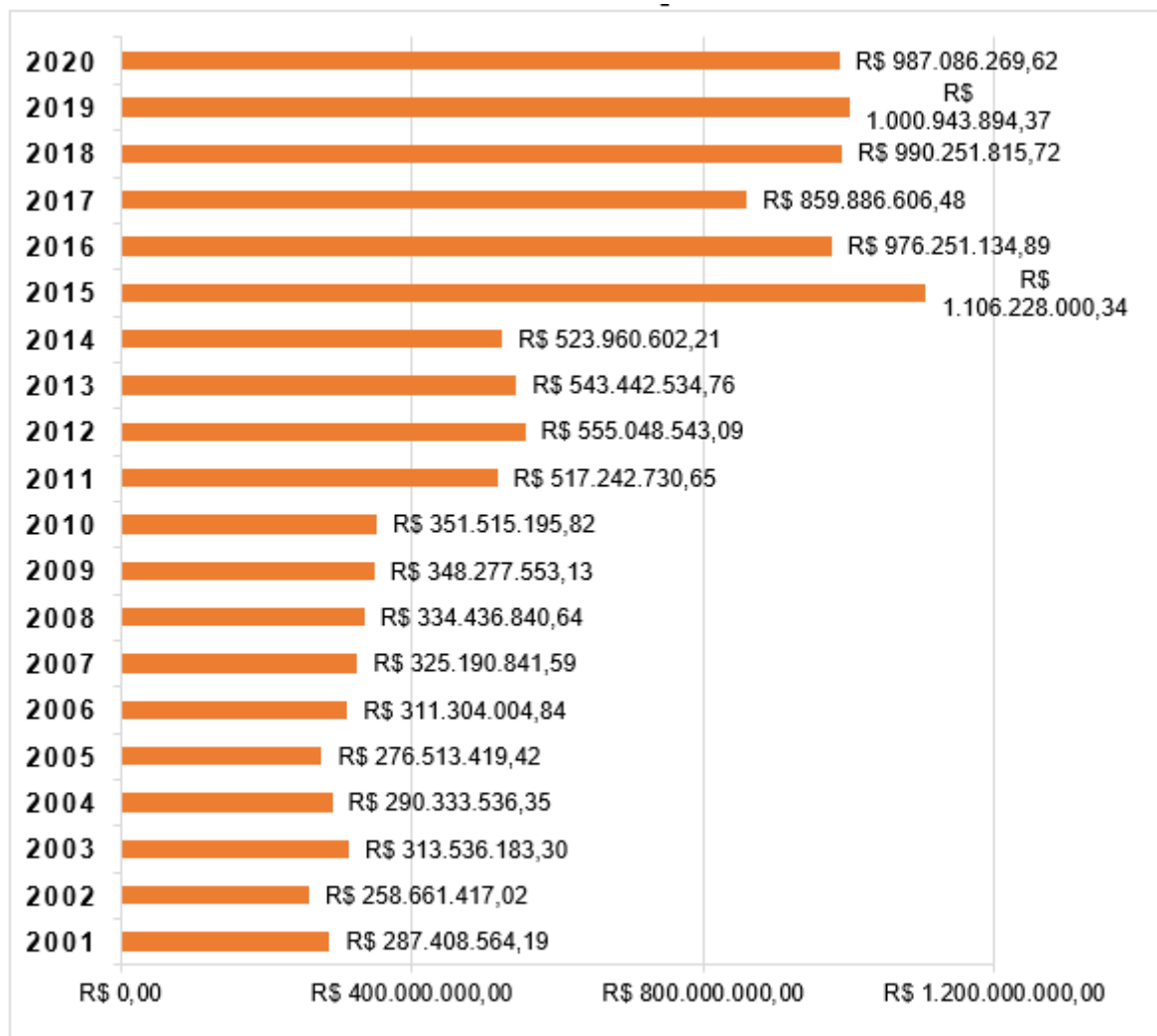
3.1 Fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos

O Fundo Partidário (FP), instituído em 1965 pelo artigo 60 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, substituída após a redemocratização pela Lei 9.096 de 1995 (LPP), relativa ao FP em seu artigo 38, tem como objetivo auxiliar os partidos políticos no custeio de inúmeras despesas, como por exemplo as relacionadas: **(1)** a alimentação, incluindo lanchonetes e restaurantes; **(2)** a manutenção da sede e dos serviços utilizados pelo partido, bem como a compra e locação de bens móveis e imóveis e a construção e modificação de sedes e afins; **(3)** as campanhas institucionais (doutrinária e eleitorais), incluindo o impulsionamento de conteúdos na internet; **(4)** a criação e manutenção das fundações “de pesquisa e de doutrinação e educação política”; **(5)** a instituição e operação de programas de incentivo à participação feminina na política; **(6)** ao “pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado”; **(7)** a contratação de serviços especializados na área do Direito e contabilidade.

Repassado mensalmente pelo TSE aos Diretórios Nacionais, o Fundo Partidário é constituído por recursos provenientes: **(1)** das “multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas”; **(2)** de doações de pessoas físicas e jurídicas; **(3)** dos recursos destinados em lei, geralmente por meio de emendas previstas na lei orçamentária anual; e **(4)** do orçamento da União, em soma que **não poderá ser menor** do que o valor obtido pela multiplicação do número de eleitores do ano precedente por 0,35 centavos. A quantia foi definida em agosto de 1995, mas é corrigida pelo IPCA a cada exercício (em março de 2021 o valor reajustado somou R\$ 1,71).

No gráfico 06, apresenta-se o total de recursos distribuídos anualmente pelo Fundo Partidário desde 2001, em valores atualizados pelo IPCA a partir do último mês de cada exercício até março de 2021. Como se observa, é notável o acréscimo nos valores do FP a partir de 2015, ano em que proibiram-se as agregações de receber contribuições de pessoas jurídicas. Ainda, destaca-se que, mesmo após a instituição do FEFC em 2017, os valores do Fundo Partidário não retornaram ao patamar anterior.

Gráfico 02: valores distribuídos pelo Fundo Partidário



Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE³¹.

Os critérios para distribuição dos recursos do FP entre os partidos políticos estão fixados no artigo 41-A da LPP. Conforme disposto, 95% serão divididos conforme o número de votos obtidos pela agremiação na eleição precedente para a Câmara dos Deputados, enquanto os 5% restantes distribuídos em partes iguais para todas as legendas. No entanto, o acesso a esses recursos está condicionado ao cumprimento dos requisitos da cláusula de desempenho, estipulada pelo § 3º do artigo 17 da CRFB/88.

Instituiu-se a cláusula foi instituída em 2017 por meio da emenda constitucional n.º 97, que restringiu o repasse de recursos do FP aos partidos que (1) nas eleições para Câmara dos Deputados atingirem um percentual não inferior a “3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas”, ou (2) tenham “elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”. Destaca-se que os requisitos de acesso ao fundo são alternativos, ou seja, ao alcan-

³¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1>. Acesso em: 10 de maio 2020.

çar um deles, o partido tem direito de receber os recursos na proporção que lhe couber³². A regra tem sua introdução realizada de modo escalonado até 2030³³, quando passará a vigorar na forma descrita.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 37/2017, que deu origem à alteração legislativa que instituiu a cláusula de desempenho, justifica que o instrumento é necessário para a consolidação do quadro de partidos políticos brasileiros, que se encontra “bastante disperso” frente à multiplicação de agremiações sem identidade³⁴, que dificultam o funcionamento do poder legislativo pela fragmentação do Congresso Nacional³⁵. Nota-se, portanto, uma movimentação parlamentar no ano de 2017 para inviabilizar o acesso dos partidos menores aos recursos do FP, tendo como objetivo “consolidar o quadro de partidos”, ou seja, reduzir o número de agremiações (seja pela dissolução ou fusão) a partir da imposição de critérios restritivos para a obtenção do financiamento³⁶.

Conforme Rubio³⁷, os critérios para alocação dos recursos públicos poderão promover a igualdade e/ou a proporcionalidade. No primeiro caso, há um estímulo à participação e competição entre as legendas, sendo necessário, para isso, que, pelo menos, parte da distribuição dos valores contemple todos os partidos existentes, a fim de viabilizar a organização administrativa das siglas minoritárias. Por outro lado, critérios de proporcionalidade valorizam a força eleitoral da agremiação na sociedade, geralmente se baseando no número de votos obtidos ou de representantes eleitos no pleito precedente. Um inconveniente desse critério é a tendência a consolidar “partidos tradicionais” e promover a “manutenção do *status quo* do sistema partidário”. Isto pois, como destacam Braga e Bourdoukan³⁸, regras que consideram a força eleitoral concentram recursos nas maiores legendas; enquanto critérios igualitários beneficiam um maior número de atores, sendo, portanto, mais dispersos.

Nesse sentido, a partir do entendimento fixado pelas autoras, elaborou-se a figura 01 para análise do grau de dispersão e concentração das regras para alocação dos recursos públicos no contexto brasileiro. Quanto mais disperso for o critério distributivo, mais à esquerda da imagem ele estará posicionado, sendo o contrário também verdade; quanto mais concentrado, mais à direita estará posto.

³² Ainda, ressalta-se que o § 5º autoriza o representante a trocar de partido no curso do mandato nos casos em que a agremiação não atinja os requisitos mínimos para o acesso ao Fundo Partidário. A nova filiação deverá ser dirigida a um partido que houver cumprido os requisitos, mas não integrará a base de cálculo para distribuição do FP e do FEFC.

³³ Assim, conforme dispõe o **artigo 3º**, as regras de acesso serão aplicadas aos partidos que: “**I** - na legislatura seguinte às eleições de 2018: **a**) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou **b**) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; **II** - na legislatura seguinte às eleições de 2022: **a**) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou **b**) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; **III** - na legislatura seguinte às eleições de 2026: **a**) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou **b**) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”.

³⁴ Nesse sentido, conforme destacou o Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto na ADI 5.081, que tratou da perda do mandato por infidelidade partidária, o sistema partidário no Brasil é marcado “pela multiplicação de partidos de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular. Surgem, assim, as chamadas legendas de aluguel, que recebem dinheiro do Fundo Partidário [...]”, entre outras modalidades de financiamento público direto e indireto. “O dinheiro do Fundo é frequentemente apropriado privadamente e o tempo de televisão é negociado com outros partidos maiores, em ligações oportunistas e não em função de ideias”. Cfr. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.081**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. 2015. p. 14. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaS_tf/anexo/ADI5081.pdf. Acesso em 12 maio 2020.

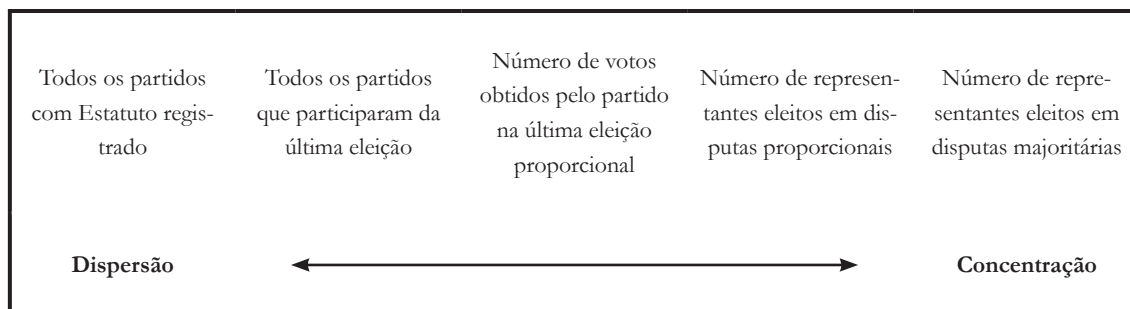
³⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 282/2016 Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2118401. Acesso em: 14 de maio de 2021.

³⁶ BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, v. 35, p. 117-148, 2009. p. 138.

³⁷ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 73, pág. 6-16, novembro de 2005. p. 5/7.

³⁸ BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, v. 35, p. 117-148, 2009. p. 129-130.

Figura 01: critérios para alocação de recursos públicos



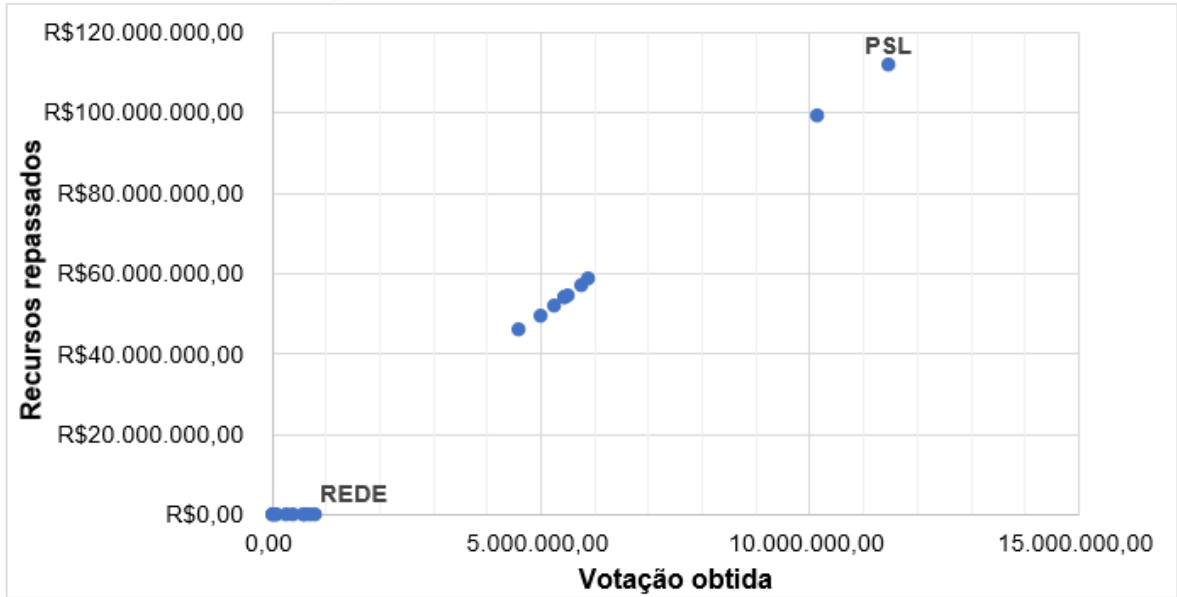
Fonte: elaborada pelo autor.

Assim, critérios que atribuem uma cota idêntica de recursos para todos os partidos, ou que apenas exijam a participação nas eleições para acesso ao fundo se posicionam à esquerda, na medida em que beneficiam um maior número de agremiações, ainda que o segundo dificulte a emergência de novos atores. No centro, apresentam-se aqueles modelos que distribuem as quantias conforme a votação para a Câmara dos Deputados, dado que impõem um requisito de proporcionalidade aos sufrágios recebidos³⁹. Mais à direita estão aquelas regras que alocam os recursos conforme o número de representantes eleitos, haja vista que a fórmula eleitoral distorce a quantidade de votos recebidos para transformá-los em um número de cadeiras a serem preenchidas pela agremiação. Ainda assim, modelos que distribuem os recursos conforme o número de representantes eleitos em disputas proporcionais tendem a ser mais dispersos do que aqueles que o fazem em eleições majoritárias, na medida em que nestas há um grande volume de votos não contabilizados para a destinação das vagas.

Como visto, 95% dos recursos do Fundo Partidário são distribuídos conforme a proporção de votos obtidos pelo partido no último pleito, sendo os 5% restantes divididos igualmente entre todas as agremiações. Nesse sentido, os critérios de alocação são equilibrados, visto que distribuem a maior parcela dos valores conforme a força do partido na sociedade. Da mesma forma, estaria levemente inclinado à dispersão, na medida que 5% dos recursos seriam rateados igualmente, beneficiando legendas minoritárias que, via de regra, não alcançam votações expressivas. Todavia, a instituição da cláusula de barreira em 2017 vai de encontro a essa tendência, anulando os efeitos positivos da distribuição igualitária e dando forma a um poderoso instrumento de concentração de recursos, como pode ser visto no gráfico 03.

³⁹ Um exemplo simples para compreender a diferença entre o número de votos recebidos e o número de representantes eleitos é a necessidade no Brasil de que deputados e vereadores atinjam o mínimo de 10% do quociente eleitoral para se elegerem, isso caso haja votos suficientes na legenda. Em 2018, o PSL atingiu sufrágios suficientes para eleger 59 deputados federais, no entanto apenas 52 puderam assumir a vaga, haja vista que sete deles não atingiram o número mínimo de votos. **CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cláusula de barreira atingiu sete candidatos do PSL; partido seria o maior da Câmara.** 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/546020-clausula-de-barreira-atingiu-sete-candidatos-do-psl-partido-seria-o-maior-da-camara/>. Acesso em 10 de maio de 2021.

Gráfico 03: Dispersão dos recursos na divisão do Fundo Partidário 2020

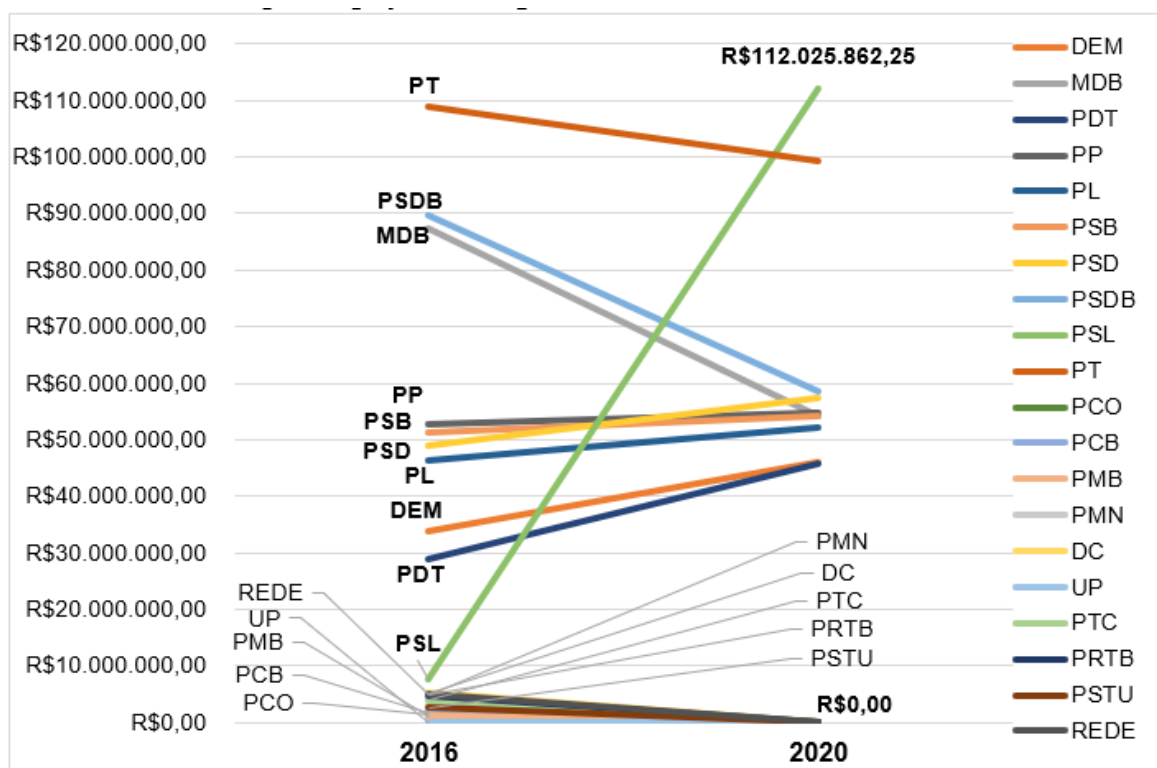


Fonte: elaborada com base nos dados do TSE⁴⁰.

Enquanto nas dez maiores agremiações os valores são destinados em relação ao número de votos obtidos; nas dez menores, o mesmo não ocorre, em virtude de os partidos que não atingem a cláusula de barreira serem impedidos de acessar os recursos destinados pelo FP. Nesse sentido, o modelo brasileiro é, ainda, mais concentrado do que aquele que distribui os valores conforme a força eleitoral, na medida em que veda a possibilidade de financiamento proporcional aos partidos minoritários. Esse cenário poderá ser observado no gráfico 8, que apresenta o volume de recursos repassados aos partidos no segundo ano da legislatura imediatamente anterior e posterior a criação da cláusula de desempenho. O gráfico destaca a participação das principais legendas do país e daquelas que, nas eleições de 2018, não alcançaram os requisitos necessários para participar do rateio dos valores.

Gráfico 04: participação das legendas na divisão do Fundo Partidário

⁴⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1>. Acesso em 20 mar. 2021; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgada nova tabela com a divisão dos recursos do Fundo Eleitoral para 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/divulgada-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2020>. Acesso em 20 mar. 2021.

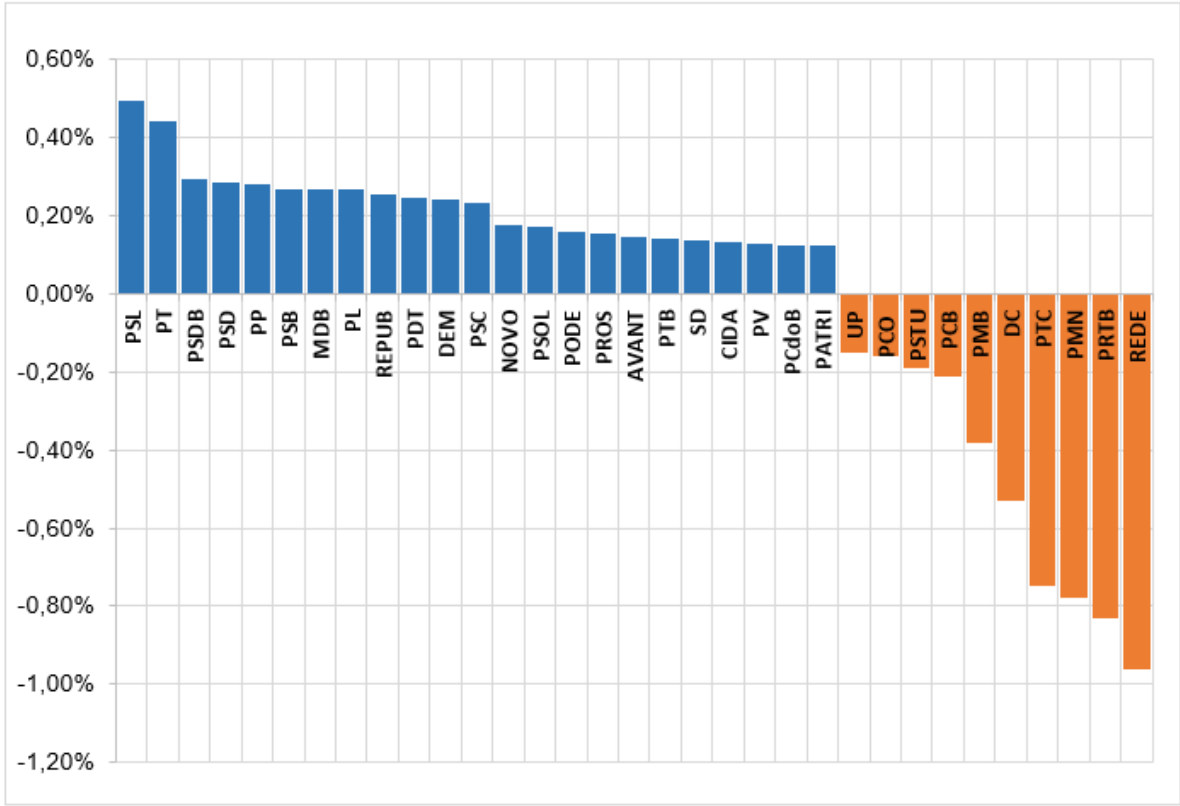


Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TSE⁴¹.

No ano de 2016, todas as agremiações dispuseram de uma parcela de recursos do Fundo Partidário. No entanto, a partir de 2019, quando passaram a vigorar as regras de escalonamento da cláusula de desempenho, dez partidos deixaram de ter acesso aos valores, são eles: PCO, PCB, PMB, PMN, DC, UP, PTC, PRTB, PSTU e REDE. Como consequência, as quantias não repassadas para essas agremiações foram realocadas em maior proporção nos grandes partidos. Para visualizar isto na prática, verificou-se o percentual do Fundo Partidário que cada agremiação tem direito pelas regras atuais, subtraindo o valor que seria repassado caso a cláusula de barreira não existisse. A variação do percentual permite aferir quais legendas foram mais beneficiadas e prejudicadas com a instituição deste instrumento.

⁴¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1>. Acesso em 20 mar. 2021.

Gráfico 05: efeitos da cláusula de barreira na alocação dos recursos do Fundo Partidário



Fonte: elaborada com base nos dados do TSE⁴².

Como esperado, o PSL e o PT foram os partidos mais beneficiados com inclusão da cláusula de barreira, dado que obtiveram a maior quantidade de votos na eleição para a Câmara dos Deputados de 2018. No lado oposto, as agremiações mais prejudicadas foram aquelas que se aproximaram da linha de corte, mas não a atingiram, como o REDE, o PRTB e o PMN. Nesse sentido, uma vez que os recursos são majoritariamente distribuídos conforme a votação conquistada pela legenda, os montantes que deixam de ser transferidos às menores agremiações acabam sendo embolsados em maior proporção pelos grandes partidos. Dessa forma, é possível a instituição da cláusula de desempenho oferece mais vantagens às grandes siglas, na medida em que, além do ganho financeiro decorrente do rateio da parte que caberia aos partidos menores, se beneficiam pela redução da concorrência, uma vez que dificultam a sobrevivência de potenciais adversários nas disputas eleitorais futuras.

3.2 Fundo especial de financiamento de campanha

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi instituído em 2017 pela lei 13.487, que incluiu o artigo 16-C na Lei das Eleições (LE). O objetivo foi o de viabilizar as campanhas eleitorais dos partidos políticos, haja vista que, após a proibição das doações de pessoas jurídicas, os montantes tiveram uma queda vertiginosa. Se, nas eleições de 2014, última com possibilidade do aporte de empresas, a receita total desti-

⁴² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1>. Acesso em 20 mar. 2021; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgada nova tabela com a divisão dos recursos do Fundo Eleitoral para 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/divulgada-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2020>. Acesso em 20 mar. 2021;

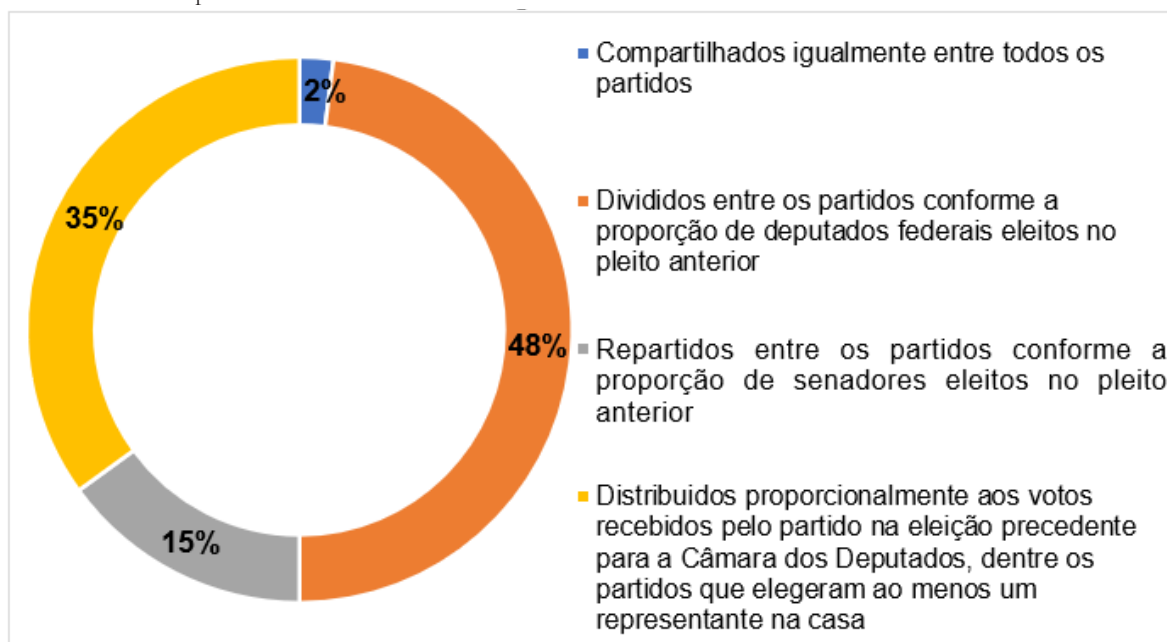
nada às campanhas, atualizada pelo IPCA até março de 2021, foi de 5,7 bilhões de reais⁴³; no pleito seguinte, o total arrecadado caiu para 3,8 bilhões⁴⁴, uma queda de mais de 30%.

Os recursos do FEFC, conforme disposto nos incisos I e II do artigo 16-C da LE⁴⁵ e no artigo 3º da lei 13.487⁴⁶, são compostos: **(1)** pelos valores antes destinados à compensação da propaganda partidária gratuita nos veículos de rádio e televisão (modalidade de financiamento indireto extinta em 2017), atualizados a cada ano eleitoral pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC); **(2)** por um percentual definido na lei orçamentária anual, dentro dos recursos destinados às emendas parlamentares.

Distribuídos, exclusivamente, nos anos eleitorais, os valores do FEFC são repassados em quota única pela Secretaria de Administração do TSE aos Diretórios Nacionais das agremiações, após a fixação dos critérios internos de divisão, que deverão reservar, no mínimo, 30% dos recursos às candidaturas femininas. Os valores não utilizados durante a campanha deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional⁴⁷. Nos pleitos de 2018 e 2020, o FEFC disponibilizou, respectivamente, pouco mais de 1,7 e 2 bilhões de reais.

Estabeleceram-se os critérios para divisão dos recursos entre as agremiações no artigo 16-D da lei das eleições, inserido pela lei 13.488 de 2017, conforme gráfico 06.

Gráfico 06: Critérios para divisão dos recursos do FEFC⁴⁸



Fonte: elaborada pelo autor.

⁴³ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder:** As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 25.

⁴⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas.** 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

⁴⁵ Conforme a transcrição dos incisos do artigo 16-C da LE “I – ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; II – ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual”.

⁴⁶ Assim dispõe o artigo 3º: “O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir”.

⁴⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n.º 23.605, de 17 de dezembro de 2019.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 20 mar. 2021.

⁴⁸ A proporção dos recursos distribuída aos partidos, nos casos que levam em conta o número de Senadores e Deputados Federais eleitos, são calculadas a partir dos resultados das eleições anteriores, exceto nos casos em que o representante migra do partido que não atinge a cláusula de desempenho estipulada no § 3º do art. 17 da CRFB/88.

O FEFC mescla diferentes tipos de critérios para distribuição dos recursos às campanhas eleitorais. Uma pequena parte é compartilhada com base num critério de igualdade; enquanto o restante é dividido com base em regras com características mais concentradoras, com destaque para os 15% repassados conforme o número de representantes eleitos no senado, que utiliza um sistema de eleição majoritária. Os 35% dos recursos divididos conforme o número de votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, que poderiam equilibrar a tendência concentradora, tem embutida em si uma espécie de “cláusula de barreira”, a eleição de, ao menos, um deputado federal.

O ano 2017 marcou o início da introdução de critérios concentradores para divisão dos recursos do Fundo de Campanha e do Fundo Partidário. Longe de uma mera coincidência, as restrições impostas aparentam ser uma reação dos partidos ao encolhimento das verbas destinadas ao financiamento político e a consequente pressão por meios de elevar as receitas. Com base nas votações no plenário da Câmara e do Senado, é possível perceber que as grandes agremiações atuaram numa frente que uniu distintos espectros ideológicos, visando restringir o acesso das pequenas legendas aos recursos públicos e assim realocar esses valores entre os partidos com maior representatividade social. Nas eleições de 2018 e 2020, conforme os dados do TSE⁴⁹, os recursos do FEFC foram distribuídos aos partidos da seguinte forma.

Tabela 01: recursos distribuídos aos partidos por meio do FEFC

2018		2020	
Partido	Valor recebido	Partido	Valor recebido
MDB	R\$ 230.974.290,08	PT	R\$ 201.297.516,62
PT	R\$ 212.244.045,51	PSL	R\$ 199.442.419,81
PSDB	R\$ 185.868.511,77	MDB	R\$ 148.253.393,14
PP	R\$ 131.026.927,86	PP	R\$ 140.669.215,02
PSB	R\$ 118.783.048,51	PSD	R\$ 138.872.223,52
PL	R\$ 113.165.144,99	PSDB	R\$ 130.452.061,58
PSD	R\$ 112.013.278,78	DEM	R\$ 120.810.759,08
DEM	R\$ 87.503.080,78	PL	R\$ 117.621.670,45
REPUBLICANOS	R\$ 66.983.248,93	PSB	R\$ 109.545.178,16
PTB	R\$ 62.260.585,97	PDT	R\$ 103.314.544,11
PDT	R\$ 61.475.696,42	REPUBLICANOS	R\$ 100.632.561,34
SOLIDARIEDA-DE	R\$ 40.127.359,42	PODEMOS	R\$ 77.968.130,80
PODEMOS	R\$ 36.112.917,34	PTB	R\$ 46.658.777,07
PSC	R\$ 35.913.889,78	SOLIDARIEDA-DE	R\$ 46.037.917,83
PCdoB	R\$ 30.544.605,53	PSOL	R\$ 40.634.516,50
CIDADANIA	R\$ 29.203.202,71	PROS	R\$ 37.187.846,96
PV	R\$ 24.640.976,04	NOVO	R\$ 36.564.183,26
PSOL	R\$ 21.430.444,90	CIDADANIA	R\$ 35.824.724,42
PROS	R\$ 26.124.350,14	PATRIOTA	R\$ 35.139.355,52
PHS	R\$ 18.064.589,71	PSC	R\$ 33.239.786,22

⁴⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em 20 mar. 2021; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em 20 mar. 2021.

2018		2020	
Partido	Valor recebido	Partido	Valor recebido
AVANTE	R\$ 12.438.144,67	PCdoB	R\$ 30.941.860,30
REDE	R\$ 10.662.556,58	REDE	R\$ 28.430.214,66
PATRIOTA	R\$ 9.936.929,10	AVANTE	R\$ 28.121.267,64
PSL	R\$ 9.203.060,51	PV	R\$ 20.498.922,01
PTC	R\$ 6.334.282,12	PTC	R\$ 9.498.596,58
PRP	R\$ 5.471.690,91	PMN	R\$ 5.872.173,76
DC	R\$ 4.140.243,38	DC	R\$ 4.025.171,90
PMN	R\$ 3.883.339,54	PCB	R\$ 1.233.305,95
PRTB	R\$ 3.794.842,38	PCO	R\$ 1.233.305,95
PSTU	R\$ 980.691,10	PMB	R\$ 1.233.305,95
PPL	R\$ 980.691,10	PRTB	R\$ 1.233.305,95
PCB	R\$ 980.691,10	PSTU	R\$ 1.233.305,95
PCO	R\$ 980.691,10	UP	R\$ 1.233.305,95
PMB	R\$ 980.691,10	TOTAL	R\$ 2.034.954.824,00
NOVO	R\$ 980.691,10		
TOTAL	R\$ 1.716.209.431,00		

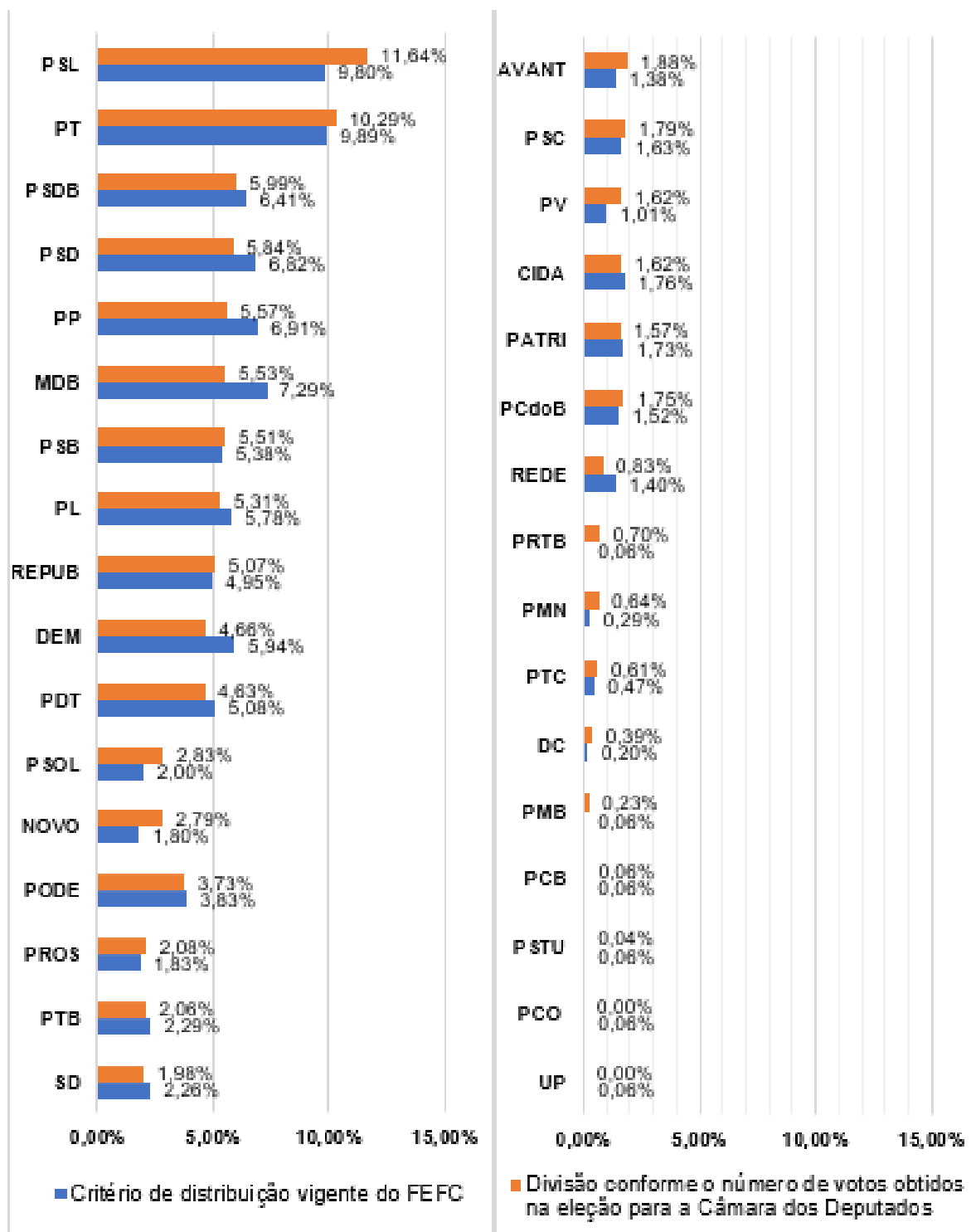
Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados do TSE⁵⁰.

Apenas o PP e o REDE ocuparam a mesma posição nos anos de 2018 e 2020, mantendo-se, respectivamente, como o quarto e o vigésimo segundo partido que mais receberam recursos do FEFC. No entanto, a mobilidade é pequena. Em relação aos dez maiores destinatários em 2018, oito se mantiveram no mesmo grupo em 2020. Quanto à desigualdade, os cinco partidos que mais receberam recursos em cada um dos pleitos concentraram, respectivamente, 51,2% e 40,7% do total destinado a todas as agremiações, enquanto, no outro extremo, os 10 menos beneficiados contaram com, apenas, 1,35% em 2018 e 2,32% em 2020.

O gráfico abaixo propõe um exercício de comparação dos resultados obtidos por meio da aplicação de dois distintos critérios para divisão dos recursos do FEFC de 2020. A coluna azul apresenta a distribuição percentual dos valores conforme os critérios em vigor; enquanto a coluna vermelha representa a distribuição com base no número de votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados. Atualmente, 63% dos recursos do Fundo de Campanha são repartidos conforme o número de representantes eleitos, o que pode distorcer o tamanho da participação dos partidos no rateio, sub representando uns e sobre representando outros. Assim, o objetivo é verificar como uma divisão, a partir de um critério fiel, e a representação social alterariam a dinâmica de alocação existente, permitindo perceber quem são os partidos mais beneficiados pelas atuais regras, bem como os mais prejudicados.

⁵⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em 20 mar. 2021; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em 20 mar. 2021.

Gráfico 07: comparação dos resultados obtidos a partir do emprego de diferentes critérios para distribuição do FEFC



Fonte: elaborada com base nos dados do TSE⁵¹.

No cenário proposto, MDB, DEM, PP e PSD são os partidos que mais se beneficiam com o critério de divisão dos recursos do FEFC. Numa análise mais atenta, isso ocorre devido ao grande número de senadores eleitos por essas legendas, que, sozinhas, detêm 40 das 81 cadeiras da casa. Por outro lado, PT e PSL,

⁵¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgada nova tabela com a divisão dos recursos do Fundo Eleitoral para 2020.** 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/arquivos/tse-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em 20 maio 2021.

recebem a maior quantia de recursos do fundo, são prejudicados em relação ao montante que receberiam pelo outro critério analisado, isto pois, essas legendas contam com ampla bancada na Câmara. Além disso, no caso do PSL, pesa o fato de 48% dos valores serem divididos conforme o número de deputados eleitos para a Câmara dos Deputados, pois, apesar do partido ter tido votação suficiente para eleger 59 deputados, terminou elegendo 52, haja vista que sete candidatos não cumpriram a exigência mínima de atingir 10% dos votos do coeficiente eleitoral.

Por fim, é possível perceber que, diante de regras distributivas adaptadas à representação social das agremiações, como a apresentada na coluna laranja, seis das dez legendas menores seriam mais beneficiadas do que no modelo vigente de distribuição do FEFC, o que demonstra que os critérios atuais possuem uma forte inclinação à concentração, dado que as divisões que consideram a proporção de votos obtidos prejudicam os partidos minoritários, mas, nesse caso, transfeririam mais recursos do que no modelo adotado.

4. Os incentivos do modelo de financiamento político brasileiro

Diante dos dados analisados, o financiamento político brasileiro é caracterizado por duas tendências marcantes. A primeira delas é a direção rumo ao financiamento majoritariamente público, que substituiu a participação das grandes empresas privadas no custeio da máquina partidária, após a proibição das doações de pessoas jurídicas no ano de 2015. A segunda é a fixação de critérios distributivos mais exclusivos para a divisão dos valores oriundos dos fundos públicos, o que concentra recursos nas grandes legendas enquanto se impõem restrições ao acesso de agremiações com menor força eleitoral. De acordo com Schaefer⁵², essas tendências poderão impactar tanto as relações de poder no ambiente interno dos partidos políticos quanto os vínculos externos entre estes atores no sistema partidário.

No primeiro caso, a hipótese é de o financiamento público estimule uma relação de dependência da agremiação em relação aos recursos repassados pelo Estado, ao mesmo tempo em que os filiados passam a ter uma menor relevância na estrutura interna, haja vista que a atividade política ocorre de modo independente da sua contribuição enquanto voluntário ou financiador. Quanto ao impacto externo, a hipótese é a de que, a depender das regras estipuladas, a competição entre as agremiações tenda a ser prejudicada por meio da alocação dos recursos em maior proporção às grandes legendas, dificultando o processo de surgimento de novas forças. Neste tópico, serão analisadas as duas hipóteses, ajustando a literatura internacional às evidências que podem ser observadas no quadro institucional brasileiro.

4.1 O financiamento público e o ambiente interno: como a democracia intrapartidária é desestimulada?

Com o fim das doações de pessoas jurídicas para o financiamento político, tanto Bolognesi⁵³ quanto Mancuso, Horochovski e Camargo⁵⁴ refletiram sobre as possíveis consequências da decisão sobre o modo

⁵² SCHAEFER, Bruno Marques. Centralização nos partidos brasileiros: evidências a partir da distribuição do fundo partidário (2010-2016). *Teoria & Pesquisa: revista de ciência política*, São Carlos, v. 28, n. 2, p. 47-70, 2019. p. 50-51.

⁵³ BOLOGNESI, Bruno. Dentro do Estado, longe da sociedade: a distribuição do Fundo Partidário em 2016. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*, Curitiba, v. 3, n. 11, p. 1-15, jul. 2016. p. 2.

⁵⁴ MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014. *Teoria & Pesquisa: revista de ciência política*, São Carlos, v. 25, n. 3, p.

como as campanhas eleitorais amealham recursos. Segundo esses trabalhos, três seriam os possíveis desdobramentos: **(1)** manutenção das doações empresariais via caixa dois; **(2)** ampliação do volume de recursos captados juntamente às pessoas físicas; e **(3)** aumento dos valores repassados por meio dos fundos públicos.

Em relação ao primeiro, até o presente momento, não há evidências que possam corroborar a hipótese. Quanto aos recursos captados juntamente às pessoas físicas, a base de arrecadação não obteve um aumento significativo entre os pleitos de 2010 e 2018. Se, naquele ano, cerca de 208 mil indivíduos contribuíram para o financiamento de campanhas eleitorais, em 2018 o número foi de 212 mil. Em valores absolutos, houve um aumento no montante arrecadado, mas o fenômeno parece estar mais ligado à concentração de valores doados por grandes empresários⁵⁵.

De qualquer forma, a participação dos recursos públicos na composição das receitas destinadas às eleições deixa poucas dúvidas do que, de fato, ocorreu. O Fundo Partidário recebeu um aumento expressivo após o fim das doações de pessoas jurídicas, somado, ainda, à instituição em 2018 do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, fazendo com que mais da metade das receitas destinadas aos partidos e candidatos (66,5% em 2018 e 56,9% em 2020) fossem provenientes dos repasses estatais. Quais seriam os possíveis efeitos dessa elevada participação do poder público no financiamento da atividade política?

Na visão de Cervi⁵⁶, a principal consequência foi o afastamento gradual e permanente entre eleitores e representantes. Explica que, na medida em que o Estado passou a ser o provedor dos recursos da política, uma dimensão da relação entre representantes e representados deixou de existir, qual seja, o processo de busca pelo financiamento junto ao eleitor, que nada mais é do que “uma parte natural do contato entre representante e representado e momento de “prestação de contas” à sociedade do que o representante e seu partido fizeram no último período”. Assim, na medida que o cofre do Estado passa a ocupar o lugar originariamente pensado para a sociedade, se enfraquece o vínculo do político para com a comunidade e deixam de existir incentivos para esse contato.

O autor tem como enfoque a relação representante representado, que é afetada, diretamente, pelo financiamento público com a diminuição da pressão pela arrecadação de recursos juntamente aos cidadãos, fazendo com que as interações entre representantes e representados estejam mais limitadas. Todavia, no cenário apresentado, o vínculo partido/filiado não é explorado, mesmo sendo um dos principais objetivos das agremiações o de viabilizar as candidaturas de seus membros. Nesse sentido, a presente abordagem compartilha as mesmas bases exploradas por Cervi, porém com enfoque sobre as relações de poder no ambiente interno das legendas, explorando não somente a relação partido/filiado, mas também partido/sociedade, haja vista que o processo de aproximação para com o Estado⁵⁷ possui consequências sobre modelo de organização.

Ao mencionar a mesma base, refere-se à literatura que trata da cartelização dos partidos políticos, fenômeno observado e teorizado por Katz e Mair⁵⁸ no modelo partido Cartel. Na verdade, Bolognesi⁵⁹ e Man-

38-64, 2016. p. 59-60.

⁵⁵ Dados relativos à eleição de 2018 estão de acordo com a divulgação do TSE. As informações de 2010 e 2014 foram retiradas de Carazza. Destaca-se que em 2014 houve uma queda significativa no número de doações individuais, sendo registradas pouco mais de 145 mil contribuições. CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder: As engrenagens do sistema político brasileiro**. p. 43; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas**. 2021. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

⁵⁶ CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento da política no Brasil entre 2011 e 2020: uma década de aumento de recursos estatais e redução do contato entre representantes e representados. In: SANTANO, Ana Cláudia, et al. (Org.). **Proposições para o Congresso Nacional: reforma política**. Brasília: Íthala. 2020. p. 22-23.

⁵⁷ VAN BIEZEN, Ingrid; KOPECKÝ, Petr. The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. **Party Politics**, London, vol. 13, n. 2, p. 235-254, mar. 2007. p. 236.

⁵⁸ KATZ, Richard S; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, London, vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995; KATZ, Richard S; MAIR, Peter. The Cartel Party Thesis: A Restatement. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 4, p. 753-766, December 2009.

⁵⁹ BOLOGNESI, Bruno. Dentro do Estado, longe da sociedade: a distribuição do Fundo Partidário em 2016. **Newsletter. Obser-**

caso, Horochovski e Camargo⁶⁰, ao tratarem dos possíveis caminhos do financiamento após a proibição das doações de empresas, indicam, justamente, a direção rumo a cartelização, especialmente porque seria este o caminho mais confortável encontrado pelas legendas para manter o elevado patamar de investimentos políticos, sem a necessidade de implementar profundas alterações institucionais.

Conforme explicam Katz e Mair⁶¹, o modelo partido cartel se reflete na tendência dos partidos políticos de se distanciarem da sociedade em direção ao Estado, até se tornarem uma espécie de agência semiestatal. O caráter de entidade civil, meio de organização e ação da sociedade, é enfraquecido com a ideia de um partido político que se apresenta não como um braço da sociedade no Estado, mas como um braço do Estado na sociedade. O principal sintoma dessa tendência é justamente o fato de os partidos políticos se encontrarem numa relação de dependência do financiamento público para a sobrevivência, sem o qual encontrariam grandes dificuldades em manter o seu funcionamento regular.

Os autores argumentam que, em modelos como o partido de massa ou **catch-all**, a vitória ou a derrota eleitoral afetava diretamente os objetivos políticos da agremiação, mas a sobrevivência do partido não estava ameaçada, na medida em que possuía diferentes bases de apoio financeiro. No entanto, no modelo cartel, ganhar ou perder as eleições não tem um efeito muito significativo quanto aos objetivos políticos, haja vista as diferenças cada vez menores entre distintas agremiações, mas são muito mais importantes para assegurar o acesso aos recursos públicos e, conseqüentemente, a sobrevivência institucional⁶². Frente aos incentivos estatais, ao invés de uma “luta competitiva” pelos votos e a maximização do resultado eleitoral, as agremiações buscam assegurar a sobrevivência conjunta, minimizando os efeitos de uma derrota eleitoral para a obtenção dos recursos.

Nesse sentido, no partido cartel, os perdedores não perdem tanto, uma vez que os governos são cada vez mais formados por amplas coalizões, o que, por sua vez, fornece a distintos atores o acesso aos cargos do Estado. Dessa competição limitada acabariam excluídos, na visão dos autores, os pequenos partidos e aqueles com ideologias mais extremadas⁶³. Destaca-se que esse ponto da teoria recebe inúmeras críticas. Para Rebello, a atuação dos partidos em conluio, meio pelo qual se manteria o cartel, é “muito dúbio”, pois “a não competição eleitoral pode ser simplesmente um cálculo racional; alguns sistemas eleitorais evidentemente retiram a possibilidade de vitória de algumas legendas, o que pode levar à necessidade de montagem de uma coalizão”. Mesmo assim, “[...] isto não poderia ser considerado um conluio”⁶⁴.

Independentemente disto, o Estado é utilizado pelas agremiações como suporte financeiro que viabiliza sua sobrevivência, numa relação parasitária que leva à incorporação das agremiações ao seu próprio corpo. No entanto, Katz e Mair⁶⁵ percebem esse processo como a emergência de um novo modelo de agremiação, que se adaptou às características ambientais e culturais, como a desideologização da sociedade e a queda na participação do cidadão no ambiente político, especialmente no partido, preferindo investir seu tempo em atividades coletivas em que exercesse um papel mais ativo e determinante nos resultados. Com o afastamen-

vatório de elites políticas e sociais do Brasil, Curitiba, v. 3, n. 11, p. 1-15, jul. 2016. p. 11.

⁶⁰ MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014. **Teoria & Pesquisa: revista de ciência política**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 38-64, 2016. p. 59-60.

⁶¹ KATZ, Richard S; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, London, vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. p. 13; MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa**, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003. p. 280/281.

⁶² KATZ, Richard S; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, London, vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. p. 15.

⁶³ KATZ, Richard S; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, London, vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. p. 16.

⁶⁴ REBELLO, Maurício Michel. **Partidos e governos nas sombras: clareza de responsabilidade, responsabilização eleitoral e sistema partidário no Brasil**. Tese. 204 f. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. p. 29

⁶⁵ KATZ, Richard S; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, London, vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. p. 15.

to dos indivíduos da organização partidária, as agremiações buscaram cobrir os elevados custos da política com a ampliação das formas de financiamento público, que constituíram a sua principal fonte de renda e sobrevivência.

Nessa situação, todavia, criam-se poucos incentivos para a expansão da base de filiados, haja vista que as contribuições individuais podem ser compensadas pelos recursos advindos do poder público. Como explica Whiteley⁶⁶, é mais fácil para o partido ignorar os filiados e o trabalho voluntário de seus membros quando estão próximos ao Estado e a profissionalização de sua atividade, situação em que as lideranças possuem fontes de financiamento suficientes para arcar com as despesas decorrentes do funcionamento da organização e não encontram incentivos para buscar na sociedade novos filiados e financiadores.

Na verdade, a opção pela introdução do financiamento público e não por mudanças institucionais para atrair novos membros, é uma escolha racional das lideranças, na medida que é mais vantajoso a elas instituir transferências de recursos do Estado, que exigem contrapartidas irrisórias, do que buscar instrumentos para aproximar o partido da sociedade civil. Isto pois, a manutenção dos membros depende da construção de um ambiente institucional que valorize sua participação e que, conseqüentemente, atribua a ele certos poderes de decisão no ambiente interno da organização⁶⁷. Nesse sentido, a democratização da estrutura interna poderia ser uma das principais estratégias para atrair novos filiados e legitimar a posição do partido perante a sociedade, como já ocorre em alguns países da Europa⁶⁸.

Sem embargo, a democratização também traria consigo a redução da distância entre cúpula e base, o que se torna um inconveniente para as lideranças preocupadas em preservar o seu poder sobre o ambiente interno, na medida em que os novos contingentes de filiados trariam para o interior da estrutura partidária novas demandas e pressões políticas das mais diversas, o que ameaçaria o poder estabelecido e reduziria o espaço para “manobras políticas”⁶⁹. Diante disto, a organização no entorno do financiamento público é a escolha natural dos dirigentes, na medida que poderá prover a **sobrevivência institucional** sem custos adicionais. Nesse sentido, cartelização e democratização da estrutura interna são incompatíveis, na medida que a participação ativa dos filiados nos processos decisórios e na manutenção da organização partidária preservaria a agremiação no seio da sociedade, impedindo sua absorção pela estrutura do Estado.

Em outras palavras, o financiamento público é uma fonte de recursos que não está atrelada ao aumento da concorrência interna e, conseqüentemente, à redução do controle dos dirigentes sobre a máquina. Assim, amplas alianças são forjadas para modificar as regras do jogo, alavancando a participação dos recursos estatais nas receitas dos partidos e institucionalizando incentivos para o distanciamento entre cúpula e base. Apesar de promover a dependência financeira do partido em relação ao Estado, o modelo, também, possibilita a independência dos dirigentes frente aos demais atores sociais, isto, pois, a certeza dos recursos advindos pela via estatal blinda as lideranças de pressões externas, o que pode parecer razoável para inibir interesses econômicos ligados às contribuições de grandes empresas, mas, na medida em que esse isolamento ocorre, inclusive, mesmo em relação à influência da sociedade civil, os dirigentes tornam-se, efetivamente, uma “casta fechada sobre si mesmo”⁷⁰.

⁶⁶ WHITELEY, Paul. Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world. **Party Politics**, London, vol. 17, n. 1, p. 21-44, 2011. p. 36.

⁶⁷ KATZ, Richard S; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, London, vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. p. 15.

⁶⁸ Como explicam Scarrow e Gezgor “[...] some parties have expanded intra-party democracy in direct response to declining membership and to growing public suspicion of political parties. These parties have given members new roles and new visibility in the hope of increasing both their own legitimacy and the appeal of party membership”. SCARROW, Susan; GEZGOR, Burcu. Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. **Party Politics**, London, vol. 16, n. 6, p. 823-843, 2010. p. 02.

⁶⁹ KATZ, Richard S. Party as linkage: A vestigial function? **European Consortium for Political Research**, vol. 18, n. 1, p. 143-161, January 1990. p. 152-153.

⁷⁰ Empregando o termo de Duverger. DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 455.

É fundamental destacar que nem sempre o modelo de financiamento público produzirá os incentivos narrados, que, na verdade, estão atrelados às regras distributivas desenhadas e sua combinação juntamente às demais normas que regulam o sistema político. No entanto, quando os recursos públicos constituem a maior fonte de receitas dos partidos, ao mesmo tempo em que a participação do filiado torna-se “dispensável” para sobrevivência institucional, o controle democrático no interior das agremiações tende a se esvaziar. No caso do Brasil, a centralização do poder nos dirigentes partidários, bem como a ínfima participação dos filiados nos processos decisórios, é uma realidade que se observa desde muito antes do estabelecimento do atual modelo de financiamento. A ligação cúpula e base sempre foi obstada pelo financiamento das grandes empresas e a participação pública por meio de transferências diretas (via Fundo Partidário) e indiretas (pelo acesso aos meios de comunicação). Inclusive, o país não viveu a era dos partidos de massa, com a agremiação sendo um meio efetivo de participação política do cidadão⁷¹.

No entanto, o atual modelo de financiamento político, ao invés de estimular os partidos a buscar a sociedade, aumentar sua base de financiadores e filiados, criando incentivos importantes para a democratização do ambiente interno, opta por manter e aprofundar os incentivos institucionais para a concentração do poder dos dirigentes, na medida em que reforça a independência financeira e o isolamento das agremiações em relação à sociedade. Uma vez que não há pressão para manter e arregimentar novos membros, o controle democrático, também, se esvai. A distribuição dos recursos conforme a força eleitoral não oferece um controle efetivo sobre o ambiente interno, haja vista que, mesmo os perdedores, não perdem tanto, sempre garantido acesso a uma fatia dos recursos estatais. Os partidos devem, apenas, disfarçar seu ambiente interno oligárquico, sem a obrigação de adotar transformações internas.

Aliás, é precisamente este o fenômeno que se observa hoje. A maioria dos partidos possui processos participativos extremamente limitados e contam com diversos mecanismos que facilitam o controle dos dirigentes sobre a máquina partidária, mesmo assim, à revelia da oligarquização do ambiente interno, garantem o acesso a uma grande quantidade de recursos públicos, afinal, os valores são distribuídos conforme voto, e este estará permanentemente limitado a um certo número de partidos e candidatos alternativos.

4.2 O financiamento público e o ambiente externo: competição ou congelamento?

Há uma grande discussão em relação aos possíveis efeitos do financiamento público sobre a competição eleitoral. Como explica Scarrow⁷², enquanto, para alguns, ele é um importante meio de diversificar o sistema partidário, equilibrando as disputas e dando oportunidades iguais para o surgimento de novos atores; para outros, sua introdução congela o quadro de partidos estabelecidos e, portanto, torna-se um meio de arredar a competição. Nesse sentido, conforme Van Biezen⁷³ e Katz e Mair⁷⁴, as subvenções estatais, por serem geralmente distribuídas conforme a proporção de votos ou a força do partido para eleger representantes (que se sustenta pela alocação proporcional a representação na sociedade⁷⁵), dificultam o surgimento e a sobrevivência de novos partidos, preservando os já devidamente estabelecidos.

⁷¹ BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; RANINCHESKI, Sonia Maria. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. *Política & Sociedade*, Florianópolis, vol. 15, n. 32, p. 9-38, jan./abr. de 2016. p. 15.

⁷² SCARROW, Susan. Party subsidies and the freezing of party competition: do cartel mechanisms work? *West European Politics*, vol. 29, n. 4, p. 619-639, 2006; SCARROW, Susan. Political Finance in Comparative Perspective. *Annual Review of Political Science*, vol. 10, n. 1, p. 193-210, Jan. de 2007. p. 203-204.

⁷³ VAN BIEZEN, Ingrid. *Political Parties in New Democracies*. Party Organization in Southern and East-Central Europe. London: Palgrave Macmillan. 2003. p 201.

⁷⁴ KATZ, Richard S; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, London, vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. p. 15-16.

⁷⁵ SCARROW, Susan. Political Finance in Comparative Perspective. *Annual Review of Political Science*, vol. 10, n. 1, p. 193-210, Jan. de 2007. p. 205.

No entanto, Scarrow⁷⁶ explica que apenas o financiamento público não pode provocar os efeitos listados, associados não somente à forma como os recursos são introduzidos, mas também ao arranjo no qual as agremiações estão inseridas, não havendo, portanto, uma verdade aplicável a todos os casos. No caso específico do Brasil, Krause, Rebello e Silva⁷⁷ concluíram que não há indicativos que as transferências estatais de alguma forma tenham limitado a concorrência dentro do sistema partidário. Na verdade, seria mais provável que eles tenham estimulado a entrada de novos competidores. Todavia, o estudo avalia o cenário brasileiro entre os anos de 2006 e 2012, de modo que, de lá para cá, o modelo de financiamento passou por inúmeras transformações, como a vedação das contribuições de pessoas jurídicas, a criação do FEFC e a instituição da cláusula de desempenho.

Tais estruturas reconfiguraram, completamente, a relação entre partido e Estado, instituindo regras mais restritivas para o acesso aos recursos distribuídos por meio dos fundos públicos. Como consta na própria justificativa da PEC⁷⁸, que mais tarde instituiu a cláusula de desempenho, o objetivo da proposta foi justamente consolidar o quadro de partidos e diminuir a fragmentação existente. Assim, agremiações que, a partir das eleições de 2030, não atingirem 3% dos votos para a Câmara dos Deputados — divididos em no mínimo nove estados, com não menos de 2% dos votos em cada um deles, ou não elegerem 15 representantes na mesma casa, distribuídos em um terço das unidades federativas — serão privadas de receber os valores anuais destinados pelo FP, o que poderá causar severos prejuízos à sobrevivência destas agremiações.

Se, desde 2019, dez partidos perderam o acesso ao Fundo Partidário, o número deverá crescer, exponencialmente, até 2030. Aplicando a regra final do escalonamento sobre o resultado do pleito de 2018, apenas 12 agremiações cumpririam os requisitos estipulados, ou seja, 21 partidos não disporiam de qualquer repasse via FP⁷⁹. Esse índice deverá crescer, haja vista que os partidos tendem a empreender fusões e incorporações entre si para aumentar a representatividade. De todo o modo, as restrições trarão obstáculos para a manutenção das atividades de algumas siglas.

Nesse sentido, para Cervi ocorreu um duplo efeito de concentração nos últimos anos, que pode ser observado pelo “i) aumento geral dos valores nos orçamentos e ii) redução do número de partidos que podem participar da divisão dos recursos”⁸⁰. Como lembram Mancuso, Horochovski e Camargo⁸¹, mesmo na cartelização, partidos grandes e pequenos tendem a se encontrar em lados opostos. As maiores legendas “defenderão a concentração dos recursos estatais em si mesmos, para “combater a fragmentação partidária”, enquanto as menores “[...] defenderão a maior dispersão dos recursos estatais entre todos os partidos, para “fortalecer a competição política””.

Por outro lado, o FEFC, que foi instituído no mesmo ano da cláusula de barreira, continua distribuindo recursos a todos os partidos registrados. Mesmo que apenas 2% do total seja distribuído até mesmo às agremiações que não possuam nenhum representante eleito, em números absolutos, esse percentual alcança somas significativas. Por exemplo, o partido Unidade Popular (UP) recebeu em 2020 mais de um milhão

⁷⁶ SCARROW, Susan. Party subsidies and the freezing of party competition: do cartel mechanisms work? *West European Politics*, vol. 29, n. 4, p. 619-639, 2006. p. 235.

⁷⁷ KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? *Revista brasileira de ciência política*, Brasília, vol., n.16, p. 247-272, 2015. p. 269.

⁷⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 282/2016 Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2118401. Acesso em: 14 de maio de 2021.

⁷⁹ Este resultado pode ser observado na coluna vermelha do gráfico 11, que revela a proporção de votos obtidos para a Câmara dos Deputados no pleito de 2018.

⁸⁰ CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento da política no Brasil entre 2011 e 2020: uma década de aumento de recursos estatais e redução do contato entre representantes e representados. In: SANTANO, Ana Cláudia, et al. (Org). **Proposições para o Congresso Nacional: reforma política**. Brasília: Íthala. 2020. p. 23.

⁸¹ MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014. *Teoria & Pesquisa: revista de ciência política*, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 38-64, 2016. p. 60.

de reais via FEFC, sem nunca ter disputado uma eleição. O mesmo ocorreu com o PCO, que, no pleito de 2014, não somou três mil votos.

Diante disso, nota-se que as normas que regulam o financiamento político contrastam entre si. Apesar de o Fundo Partidário restringir o acesso de legendas menores, o que poderia ser visto como uma forma de limitar a competição eleitoral, o Fundo de Campanha repassa recursos direcionados justamente para a competição entre as siglas, inclusive beneficiando partidos recém surgidos. Além disso, se, por um lado, afirma-se que a proibição das candidaturas avulsas e as regras bastante exigentes para a fundação de novas agremiações tendam promover a redução das alternativas oferecidas ao eleitor; por outro, parece improvável que isto ocorra em um sistema partidário que conta com 33 agremiações.

Mesmo que as regras do Fundo Partidário possam colaborar com o encolhimento do número de agremiações; em alguns casos, as fusões e incorporações poderão acirrar as disputas, elevando a porção de partidos eleitoralmente viáveis. As restrições para acesso ao financiamento do FP e o estabelecimento do FEFC oferecem mais perguntas do que respostas quanto aos seus efeitos sobre a competição política: os valores do FEFC serão suficientes para estimular a competição entre agremiações? Ainda existem incentivos para a formação de novos partidos? Com os obstáculos para o acesso aos recursos do FP, o FEFC possibilitará sozinho a manutenção do número de agremiações ou haverá uma grande redução das alternativas postas? Talvez a questão mais importante seja: as regras aprovadas serão mantidas nos próximos anos ou novas reformas implementarão dispositivos distintos?

Frente ao exposto, há uma tendência ao estabelecimento de regras mais restritivas para o acesso aos recursos públicos, que, por sua vez, poderá impactar o número de partidos estabelecidos, sendo, ainda, difícil prever os resultados concretos desse eventual encolhimento em face da competição viável no sistema partidário. Uma análise mais elucidativa em relação às consequências advindas com a implementação das novas regras sobre o acirramento das disputas eleitorais, ou mesmo o congelamento do quadro de partidos estabelecidos, demanda um maior período de observação.

5. Um outro olhar sobre o financiamento político

O dinheiro é um insumo fundamental para a democracia moderna. É por meio dele que os partidos promovem, ao maior número possível de cidadãos, suas bases ideológicas, seu programa de governo e seus candidatos, recorrendo às inúmeras ferramentas de marketing disponíveis para a propaganda política. Bons modelos de financiamento político deverão evitar a influência indevida de alguns setores sobre os atores políticos e propiciar a competição eleitoral sem distorcer a representatividade social das agremiações.

Num ideal democrático, os partidos seriam mantidos com base nas contribuições de pessoas físicas, com valores nominais baixos que estimulassem o aumento da base de apoiadores na sociedade. No entanto, apesar de esses instrumentos serem desejáveis, invariavelmente, as campanhas precisarão ser compostas por recursos de origem diversa. Nesse sentido, a participação de pessoas jurídicas, desde que limitada pelas mesmas regras aplicadas às pessoas físicas (valores nominais baixos), poderia cobrir parte das receitas. Todavia, a participação dos recursos públicos tende a continuar crescendo, e, inclusive, modelos de financiamento que contam com a transferência direta do Estado já são encontrados em cerca de 124 países mundo⁸². Assim, é urgente instituir critérios eficientes para o repasse desses valores, de modo a estimular a participação do cidadão e evitar efeitos indesejáveis, como a concentração de poder e a desvalorização da presença dos cidadãos no ambiente partidário.

⁸² INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Political Finance**. 2021. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/529>. Acesso em 10 de maio de 2021.

No Brasil, após a explosão dos grandes esquemas de corrupção em que o financiamento eleitoral serviu como instrumento para empresários acessarem a classe política, um novo formato de custeio das campanhas foi adotado. As doações de pessoas jurídicas foram terminantemente proibidas, independentemente dos valores, e houve um crescimento estrondoso da participação do Estado nas receitas dos partidos. As agremiações saíram de uma relação de dependência financeira para com as empresas privadas e assumiram rapidamente uma nova relação de dependência, agora com o Estado. Nesse meio tempo, os filiados e os cidadãos permaneceram como coadjuvantes quanto ao custeio das atividades dessas organizações.

Assim, o precário estágio da democracia nos partidos políticos brasileiros não deve ser tomado com surpresa, na medida em que apenas reflete o resultado de décadas de parques incentivos para a busca dos filiados e da sociedade civil. Na verdade, as agremiações estiveram, permanentemente, muito mais próximas ao Estado, ao setor privado do que ao cidadão, sendo o arranjo institucional o responsável pela distância continental que hoje separa as bases da cúpula partidária. Como explicam Cross e Katz⁸³, é impossível compreender o funcionamento interno de um partido sem observar que estes apenas reagem aos estímulos que recebem no sistema que estão inseridos. As escolhas das agremiações são diretamente influenciadas, ou quase que determinadas pelo ambiente institucional em que estão colocadas.

Dessa forma, como explica Freidenberg⁸⁴, não podemos considerar os atores políticos como “extraterrestres” que invadiram a terra. “Los políticos se parecen a la sociedad en la que viven. Por tanto, los ciudadanos no tendrían que asombrarse de muchos de los comportamientos que aquéllos ponen en práctica”. Nesse sentido, os políticos são apenas cidadãos que possuem como meta vencer disputas eleitorais. “Estos ciudadanos funcionan por incentivos, por tanto, el sistema político en su conjunto es el que debe premiar y castigar al modo en que esos ciudadanos se organizan para cumplir dichas funciones”.

Como salientam Cross e Katz⁸⁵, a necessidade de garantir as fontes de financiamento influencia não somente a tomada de decisão dos cidadãos comuns, mas também da agremiação enquanto organização, de modo que a autoridade e o equilíbrio dos poderes no interior de um partido político são afetados, diretamente, pelo modo como este é mantido. Dessa forma, o redesenho do modelo de financiamento político, ajustando os incentivos para a promoção de um ambiente institucional que favoreça o surgimento de laços entre o partido e a sociedade, é o um meio mais eficaz para incentivar a democratização interna das agremiações.

Para promover os impactos desejados, surgem alternativas como a introdução de um sistema de recompensas, premiando aqueles partidos que instituem procedimentos participativos em seus processos decisórios, bem como que garantam amplos direitos aos filiados e restrinjam o poder discricionário das lideranças. No mesmo sentido, Viana, Heiler, Borel e Santos⁸⁶ apresentam outros modelos de financiamento que oferecem maior controle aos cidadãos, dentre os quais se destaca o sistema “Voting With Dollars”, proposto por Ackerman e Ayres⁸⁷. Nesse caso, o financiamento público funciona a partir de uma lógica descentralizada, em que os próprios cidadãos decidem como deverão ser distribuídos os recursos, num sistema que se assemelha à distribuição de vouchers a serem empregados pelos indivíduos nos partidos.

⁸³ CROSS, William P.; KATZ, Richard S. *The Challenges of Intra-Party Democracy* In: CROSS, William P.; KATZ, Richard S. **The Challenges of Intra-Party Democracy**. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 05.

⁸⁴ FREIDENBERG, Flavia. ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. In: NÚÑEZ, José Reynoso. **La democracia en su contexto**. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2019. p. 302.

⁸⁵ CROSS, William P.; KATZ, Richard S. *The Challenges of Intra-Party Democracy* In: CROSS, William P.; KATZ, Richard S. **The Challenges of Intra-Party Democracy**. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 09.

⁸⁶ VIANA, Joao Paulo Saraiva Leão; HEILER, Jeison Giovanni; BOREL, Marcelo; SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. O financiamento de campanhas no Brasil: notas para o debate sobre a reforma política. **Suffragium: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, vol. 11, n. 18, p. 9-39, dez. 2020. p. 18-19.

⁸⁷ ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. **Voting dollars: A new paradigm for campaign finance**. New Haven & London: Yale University Press, 2002.

Uma alternativa bastante conhecida é o sistema de financiamento em contrapartida (*matching funds*), adotado na Alemanha. Nesse modelo, como explica Piccio⁸⁸, o partido é estimulado a buscar doações de pessoas físicas, na medida em que além da divisão conforme o sucesso eleitoral, o Estado repassa recursos às agremiações a partir do número de contribuições recebidas de cidadãos, de modo que a alocação pública está vinculada aos valores destinados pelos indivíduos. Os recursos repassados pelo setor público nunca poderão ultrapassar a metade das receitas.

Há diversos modos de promover a democracia intrapartidária, um bom início é o redesenho das normas que atravancam seu desenvolvimento, como é o caso do modelo de financiamento político adotado pelo Brasil. A correção dessas regras passa pela instituição de incentivos tanto para o fortalecimento do papel dos filiados dentro dos partidos políticos quanto para a ampliação da base de financiamento na sociedade civil.

6 Considerações Finais

A democracia intrapartidária é um tema ainda pouco explorado no Brasil. Com exceção do processo de seleção de candidatos, outras temáticas que analisam as relações de poder no ambiente interno receberam menos atenção dos pesquisadores. Este estudo tratou da composição das receitas das agremiações após a proibição das doações de pessoas jurídicas, explorando os impactos dos repasses estatais sobre o modo como o poder é exercido nestes espaços.

O modelo de financiamento político adotado no Brasil, com majoritária participação dos recursos públicos, foi implementado enquanto resposta ao descontentamento social para com as doações de pessoas jurídicas, que produziu sérios prejuízos à sociedade e lucros exorbitantes às empresas beneficiadas. O isolamento dos partidos, por meio do financiamento eminentemente estatal, foi visto primeiro como solução, depois como gasto exacerbado, mas pouco se falou sobre seus efeitos na relação entre partido, filiado e sociedade.

A tentativa fracassada de criar uma redoma de vidro no entorno de candidatos e lideranças, tendo como objetivo “protegê-los” da influência externa, parece ter produzido resultados insatisfatórios. Um dos problemas está relacionado à efetividade desse isolamento. Se, de um lado, os valores das campanhas caíram com a proibição do aporte de empresas; de outro os limites para doação de pessoas físicas continuaram sendo variáveis, o que permitiu a participação desproporcional de grandes empresários na composição das receitas, de modo que, mesmo com doações menores, num universo em que as campanhas estão mais baratas. Estas, ainda, poderão facilitar a formação de vínculos entre os políticos eleitos e seus principais financiadores.

Outro resultado nocivo é a instauração de uma nova relação de dependência, na qual o Estado assume o lugar de provedor dos partidos políticos, antes ocupado pelas grandes empresas. Esse vínculo tem o potencial de manter o afastamento da agremiação em relação à sociedade civil, além de propiciar o fortalecimento das lideranças frente às bases. Como constatou-se ao longo da pesquisa, os recursos públicos correspondem por mais da metade das receitas destinadas às campanhas eleitorais. Considerando-se as outras modalidades de contribuição, as pessoas físicas responderam por menos de um quarto do total arrecadado desde 2018.

Justamente nessa linha se estabeleceu a hipótese do estudo, a saber, que as normas que regulam o financiamento público no Brasil promovem a dependência dos partidos políticos em relação aos recursos do Estado, tornando desnecessária a ampliação da base de filiados e simpatizantes para a sobrevivência destas instituições. Cria-se então um ambiente que propicia o distanciamento da cúpula para com as bases e a manutenção do *status quo*, beneficiando uma oligarquia que, organizada em cargos de decisão, não atua para implementar instrumentos democráticos que permitam a difusão do poder político dentro dessas associações.

⁸⁸ PICCIO, Daniela R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. São Paulo: FGV, 2015. Cap. 7. p. 298-299.

De modo mais específico, a democracia intrapartidária depende da participação dos filiados nas decisões relevantes à agremiação, como a escolha das lideranças, a definição do programa do partido, a seleção de candidatos e definição das prioridades eleitorais. Se a sobrevivência institucional do partido é garantida pelo Estado, a atuação das lideranças torna-se independente em relação às bases, na medida que deixa de existir um importante instrumento para contrabalancear o poder, a pressão para arrecadação de recursos que possibilitem a manutenção da estrutura interna e a sobrevivência institucional. Nesse sentido, produz-se o ambiente propício para gerar a estabilidade da cúpula, que poderá atuar, unicamente, para preservar o próprio poder, promovendo a adoção de mecanismos que facilitem o processo de oligarquização, obstando a participação dos filiados e assim tornando o partido cada vez mais a face de suas lideranças.

Ao não estabelecer um modelo de financiamento que valorizasse a participação da sociedade, deixou-se de estimular as agremiações a buscar novas fontes de arrecadação, o que obrigaria o partido a se aproximar da sociedade civil para expandir sua base de contribuições e, conseqüentemente, ter sua estrutura de poder interno afetada pelo ingresso de novos membros. O resultado é a manutenção de um cenário que já se observa no Brasil há muito tempo, um ambiente oligárquico em que as bases permanecem enfraquecidas frente às lideranças detentoras de amplos poderes decisórios.

Nesse sentido, o atual modelo de financiamento político promove incentivos perniciosos ao ambiente interno das agremiações, na medida em que retira a pressão pela sobrevivência financeira da instituição e, assim, diminui a importância de se manterem ativas e mobilizadas as bases. Modelos que contam com a participação estatal devem ser uma realidade cada vez mais difundida, sendo necessário, portanto, que os recursos públicos estejam acompanhados de incentivos mais adequados. Se a democratização da estrutura interna for um dos objetivos visados, há a necessidade de implementar ferramentas que deem maior poder de decisão aos cidadãos na alocação destes recursos, fortalecendo sua posição frente ao partido.

Referências

ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. **Voting dollars: A new paradigm for campaign finance**. New Haven & London: Yale University Press, 2002.

BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; RANINCHESKI, Sonia Maria. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política & Sociedade**, Florianópolis, vol. 15, n. 32, p. 9-38, jan./abr. de 2016. p. 15.

BOLOGNESI, Bruno. Dentro do Estado, longe da sociedade: a distribuição do Fundo Partidário em 2016. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**, Curitiba, v. 3, n. 11, p. 1-15, jul. 2016. p. 2.

BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas**, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009. p. 118.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, v. 35, p. 117-148, 2009. p. 138.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.081**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. 2015. p. 14. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaS tf/anexo/ADI5081.pdf>. Acesso em 12 maio 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Cláusula de barreira atingiu sete candidatos do PSL; partido seria o maior da Câmara**. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/546020-clausula-de-barreira-atingiu-sete-candidatos-do-psl-partido-seria-o-maior-da-camara/>. Acesso em 10 de maio de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 282/2016 Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2118401. Acesso em: 14 de maio de 2021.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder: As engrenagens do sistema político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CASAS, Kevin; ZOVATTO, Daniel. **El Costo de la Democracia: ensayos sobre el financiamiento político en américa latina**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. p. 79.

CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento da política no Brasil entre 2011 e 2020: uma década de aumento de recursos estatais e redução do contato entre representantes e representados. In: SANTANO, Ana Claudia, et al. (Org.). **Proposições para o Congresso Nacional: reforma política**. Brasília: Íthala. 2020. p. 22-23.

CROSS, William P.; KATZ, Richard S. The Challenges of Intra-Party Democracy In: CROSS, William P.; KATZ, Richard S. **The Challenges of Intra-Party Democracy**. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 05.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 455.

FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. São Paulo: FGV, 2015. p. 458-459.

FREIDENBERG, Flavia. ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. In: NÚÑEZ, José Reynoso. **La democracia en su contexto**. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2019. p. 302.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 631.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, pág. 193-223, 2003. p. 197.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Political Finance**. 2021. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/529>. Acesso em 10 de maio de 2021.

KATZ, Richard S. Party as linkage: A vestigial function? **European Consortium for Political Research**, vol. 18, n. 1, p. 143-161, January 1990. p. 152-153.

KATZ, Richard S., MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, vol. 1, n. 1, pág. 5-28, 1995. p. 16.

KATZ, Richard S; MAIR, Peter. The Cartel Party Thesis: A Restatement. **Perspectives on Politics**, vol. 7, n. 4, p. 753-766, December 2009.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista brasileira de ciência política**, Brasília, vol., n.16, p. 247-272, 2015. p. 269.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003. p. 280/281.

MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014. **Teoria & Pesquisa: revista de ciência política**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 38-64, 2016. p. 59-60

OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (Org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. São Paulo: FGV, 2015. p. 23.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

PICCIO, Daniela R. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. São Paulo: FGV, 2015. Cap. 7. p. 298-299.

REBELLO, Maurício Michel. **Partidos e governos nas sombras: clareza de responsabilidade, responsabilização eleitoral e sistema partidário no Brasil**. Tese. 204 f. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. p. 29

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de Campanha (público versus privado). In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2006. p. 78.

RIBEIRO, Pedro Floriano. A lei da oligarquia de Michels: modos de usar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo v. 29, n. 85, p. 179-193, jun. 2014.

ROLLO, Alberto Luiz; SILVA, Raphael José de Oliveira; ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Financiamento de Campanhas Eleitorais e dos Partidos Políticos. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). **Reforma Política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017. Cap. 2. p. 27.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 73, pág. 6-16, novembro de 2005. p. 10.

SCARROW, Susan. **Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy**. USA, Washington: The National Democratic Institute for International Affairs. 2005.

SCARROW, Susan. Party subsidies and the freezing of party competition: do cartel mechanisms work? **West European Politics**, vol. 29, n. 4, p. 619-639, 2006;

SCARROW, Susan. Political Finance in Comparative Perspective. **Annual Review of Political Science**, vol. 10, n. 1, p. 193-210, Jan. de 2007. p. 203-204.

SCARROW, Susan; GEZGOR, Burcu. Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. **Party Politics**, London, vol. 16, n. 6, p. 823-843, 2010. p. 02.

SCHAEFER, Bruno Marques. Centralização nos partidos brasileiros: evidências a partir da distribuição do fundo partidário (2010-2016). **Teoria & Pesquisa: revista de ciência política**, São Carlos, v. 28, n. 2, p. 47-70, 2019. p. 50-51.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. O fundo especial de financiamento de campanha como instrumento de financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil: natureza e aspectos críticos. **Revista Democrática**, Cuiabá, v. 5, p. 221-250, 2019. p. 229-230.

SHIELDS, Todd, GOIDEL, Robert. Who Contributes? Checkbook Participation, Class Biases, and the Impact of Legal Reforms, 1952-1994. **American Politics Research**, vol. 28, n. 2, p. 216-233, abril de 2000. p. 228.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgada nova tabela com a divisão dos recursos do Fundo Eleitoral para 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/arquivos/tse-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em 20 maio 2021;

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em 20 mar. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1>. Acesso em 20 mar. 2021;

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 20 mar. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de divulgação de candidaturas e prestação de contas**. 2021. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1>. Acesso em: 10 de maio 2020.

VAN BIEZEN, Ingrid. **Political Parties in New Democracies**. Party Organization in Southern and East-Central Europe. London: Palgrave Macmillan. 2003. p 201.

VAN BIEZEN, Ingrid; KOPECKÝ, Petr. The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. **Party Politics**, London, vol. 13, n. 2, p. 235-254, mar. 2007. p. 236.

VIANA, Joao Paulo Saraiva Leão; HEILER, Jeison Giovanni; BOREL, Marcelo; SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. O financiamento de campanhas no Brasil: notas para o debate sobre a reforma política. **Suffragium: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, vol. 11, n. 18, p. 9-39, dez. 2020. p. 18-19.

WHITELEY, Paul. Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world. **Party Politics**, London, vol. 17, n. 1, p. 21-44, 2011. p. 36.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a white, stylized font against a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' having a distinctive shape.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a large, white, modern building with a prominent, curved facade. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The sky is blue with scattered white clouds. The overall scene is bright and clear.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A tutela autônoma do direito à
imagem**

**Autonomous protection of the
right to the image**

Leonardo Estevam de Assis Zanini

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

Autonomous protection of the right to the image

Leonardo Estevam de Assis Zanini**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo o estudo da imagem como um direito autônomo. Trata-se de pesquisa que utiliza metodologia descritiva e dedutiva, baseada, fundamentalmente, em revisão bibliográfica e na investigação da legislação e da jurisprudência. O texto, inicialmente, destaca que o surgimento e o desenvolvimento da técnica fotográfica foram fundamentais para que o direito à imagem passasse a ter relevância jurídica. Deixa claro que o direito à imagem protege um bem jurídico autônomo, que não pode ser confundido com outros direitos, como é o caso da honra e da privacidade. O trabalho também analisa dois julgados de tribunais brasileiros, o que é feito para se constatar a dificuldade de compreensão sobre a tutela do direito à imagem. Os resultados alcançados demonstram que a interpretação equivocada da Constituição Federal e do Código Civil, muitas vezes realizada pela doutrina e pelos tribunais, pode levar a resultados bastante danosos. Por isso, para que se garanta a tutela autônoma do direito à imagem, é necessária a releitura do art. 20 do Código Civil em conformidade com Constituição Federal.

Palavras-chave: direito à imagem; direitos da personalidade; direito à privacidade; direito à honra; direitos fundamentais.

Abstract

The present article aims to study the image as an autonomous right. It is a research which uses descriptive and deductive methodology, fundamentally based on bibliographic review and on the investigation of legislation and case law. The text initially highlights that the emergence and development of the photographic technique was fundamental for the right to the image to have legal relevance. It makes it clear that the right to image protects an autonomous legal good, which cannot be confused with other rights, such as the case of honour and privacy. The work also analyzes two judgments of Brazilian courts, which is done to verify the difficulty of understanding about the protection of the right to image. The results achieved demonstrate that the erroneous interpretation of the Federal Constitution and the Civil Code, often performed by doctrine and the courts, may lead to quite harmful results. Therefore, in order to guarantee the autonomous protection of the right to image, it is necessary to reread article 20 of the Civil Code in conformity with the Federal Constitution.

* Recebido em 06/04/2022

Aprovado em 12/06/2022

** Livre-docente e doutor em Direito Civil pela USP. Pós-doutorado em Direito Civil pelo Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (Alemanha). Pós-doutorado em Direito Penal pelo Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (Alemanha). Doutorando em Direito Civil pela Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (Alemanha). Mestre em Direito Civil pela PUC-SP. Bacharel em Direito pela USP. Juiz Federal na Seção Judiciária de São Paulo. Juiz Federal em auxílio à Corregedoria Regional da Justiça Federal da 3ª Região. Professor Universitário (graduação e pós-graduação). Pesquisador do Centro de Estudos em Democracia Ambiental da UFSCar. Foi bolsista da Max-Planck-Gesellschaft e da CAPES. Foi Delegado de Polícia Federal, Procurador do Banco Central do Brasil, Defensor Público Federal, Diretor Acadêmico da Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores da Justiça Federal em São Paulo e Diretor da Associação dos Juízes Federais de São Paulo e Mato Grosso do Sul.
Email: assiszanini@gmail.com

Keywords: right to image; rights of personality; right to privacy; right to honor; fundamental rights.

1 Introdução

O presente artigo tem como objetivo o estudo da imagem como um direito autônomo. O texto, inicialmente, destaca que o surgimento e a evolução da técnica fotográfica foram fundamentais para que o direito à imagem passasse a ter relevância jurídica, o que, primeiramente, foi admitido pelos tribunais e somente depois foi consagrado pela legislação.

Superado o brevíssimo histórico da temática em questão, procura-se analisar a relação existente entre o direito à imagem, o direito à privacidade e o direito à honra. É inegável que, ao se violar a imagem, pode ocorrer, também, lesão a outros bens jurídicos. Contudo, é necessário que se evidencie que o direito à imagem protege um bem jurídico autônomo, que não pode ser confundido com outros bens jurídicos, como é o caso da honra e da privacidade.

O texto também analisa dois julgados de tribunais brasileiros, os quais apresentam soluções diametralmente opostas para casos de violação do direito à imagem. A contraposição dos julgados é importante, pois permite que se constate a dificuldade de compreensão acerca da tutela do direito à imagem, o que, por si só, já serve de justificativa para a elaboração da presente reflexão.

Ademais, trata-se de pesquisa que utiliza metodologia descritiva e dedutiva, baseada, fundamentalmente, em revisão bibliográfica e na investigação da legislação e da jurisprudência. Os resultados alcançados demonstram que a interpretação equivocada da Constituição Federal e do Código Civil, muitas vezes realizada pela doutrina e pelos tribunais, pode levar a resultados bastante danosos. Por isso, para que se garanta a tutela autônoma do direito à imagem, é necessária a releitura do art. 20 do Código Civil à luz da Constituição Federal.

2 Breve histórico

O direito à imagem passa a ter relevância jurídica e econômica a partir do advento da fotografia, que mudou completamente a relação temporal e espacial que se estabelecia entre a pessoa e sua própria imagem. Antes da fotografia, as imagens eram fixadas em pinturas e esculturas, o que, salvo situações muito excepcionais, não gerava discussão jurídica. É que o pintor ou o escultor necessitava de muito tempo para reproduzir a imagem de uma pessoa em uma obra, fazendo-se, então, presumir o seu consentimento¹.

Entretanto, houve um longo processo até o desenvolvimento da fotografia, que passou pela câmara obscura, por conhecimentos prévios de física e de química, chegando, inclusive, à fixação da imagem em um suporte material. Nos primórdios a fixação da imagem demorava muitas horas, por isso ainda não havia interesse jurídico. Todavia, com a modernização, surgiu o filme fotográfico e a popularização da fotografia.

Nesse contexto, com o aperfeiçoamento da técnica fotográfica, surgiram, então, as primeiras decisões tratando de problemas atinentes ao direito à imagem, que foram publicadas na França, na segunda metade do século XIX. Afirma-se que, historicamente, a imagem foi o primeiro atributo da personalidade a ser,

¹ Insta observar, entretanto, que, em alguns casos, houve a reprodução de imagens em pinturas e desenhos sem o consentimento das pessoas envolvidas, como ocorreu na reprodução de Joana d'Arc durante seu julgamento ou no desenho de Maria Antonieta sendo conduzida para a sua execução. LINDON, Raymond. *Dictionnaire juridique: les droits de la personnalité*. Paris: Dalloz, 1983. p. 103-104.

efetivamente, protegido pela jurisprudência². Por isso, a proteção da imagem na França é considerada uma criação dos tribunais, ante a ausência de legislação específica.

De fato, já no ano de 1855, por meio de uma *ordonnance de référé*, o presidente do Tribunal Civil do Sena proibiu a exposição pública de um quadro em que a diretora da congregação católica *Soeurs de la Providence* tinha sido retratada, pois ela não havia permitido tal utilização de sua imagem³.

A despeito do reconhecimento pelos tribunais, o desenvolvimento do direito à imagem na França ocorreu sem a existência de um texto legal expresso. A positivação da tutela da vida privada na França somente ocorreu com a Lei 70.643, de 17 de julho de 1970, que alterou o art. 9º do Código Civil francês, o qual passou a prever que: “cada um tem direito ao respeito de sua vida privada”⁴. Contudo, não há, verdadeiramente, uma lei em matéria de direito à imagem, visto que o art. 9º do Código Civil francês somente sanciona o fato de fotografar uma pessoa se houver atentado à vida privada⁵. Assim, os franceses, primeiramente, admitiram o direito à imagem pela jurisprudência e, somente muito mais tarde, a legislação salvaguardou a imagem, atualmente considerada um direito da personalidade⁶.

Caminho diverso foi trilhado pela tutela da imagem na Alemanha, o que decorreu de dois importantes julgados, que definiram os rumos desse direito e conduziram ao seu reconhecimento legislativo bastante precoce.

No primeiro deles, o Tribunal do Império (*Reichsgericht*), em 29 de novembro de 1898, se deparou com uma demanda que envolvia uma fotografia clandestina de uma jovem em trajes de banho, a qual foi tirada na piscina feminina. A imagem foi posteriormente vendida e utilizada na confecção de “peso para papel” e outros objetos, o que gerou o litígio. Os responsáveis pela foto foram condenados a uma pena de seis meses de prisão pela prática de crime de ofensa (*Beleidigung*), com fundamento no § 185 do Código Penal alemão (StGB)⁷.

O outro caso importante para o reconhecimento legislativo do direito à imagem na Alemanha está relacionado com o falecimento do herói nacional e ex-chanceler Otto von Bismarck, ocorrido em 30 de julho de 1898. Em meio à multidão que se aglomerava diante de sua residência à espera de notícias, dois jornalistas de Hamburgo invadiram referido imóvel e tiraram fotos do falecido e de seu leito. As fotos acabaram sendo vendidas por uma quantia bastante significativa (30 mil marcos)⁸ e foram divulgadas na Alemanha sem qualquer autorização da família⁹.

Em virtude da falta de preceito legal atinente ao direito à imagem, o tribunal recorreu ao Direito romano, à vetusta *condictio ob iniustam causam*, entendendo que os fotógrafos teriam adentrado no quarto onde estava o

² SAINT-PAU, Jean-Christophe. Le droit au respect de la vie privée. In: SAINT-PAU, Jean-Christophe (org.). *Droits de la personnalité*. Paris: LexisNexis, 2013. p. 675-942. p. 749.

³ BERTRAND, André. *Droit à la vie privée et droit à l'image*. Paris: Litec, 1999. p. 133.

⁴ Tradução livre do art. 9º do Código Civil francês: “Cada um tem direito ao respeito de sua vida privada. Os juízes podem, sem prejuízo da reparação do dano sofrido, prescrever todas medidas, tais como sequestro, apreensão e outras, próprias para impedir ou fazer cessar um atentado à intimidade da vida privada: estas medidas podem, se houver urgência, ser ordenadas provisoriamente”. Transcrição do original: “Chacun a droit au respect de sa vie privée. Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée: ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé”.

⁵ BERTRAND, André. *Droit à la vie privée et droit à l'image*. Paris: Litec, 1999. p. 134.

⁶ BARTNIK, Marcel. *Der Bildnisschutz im deutschen und französischen Zivilrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004. p. 31.

⁷ KOHLER, Josef. *Das Eigenbild im Recht*. Berlin: J. Guttentag, 1903. p. 32-33.

⁸ Vale notar que as fotos foram vendidas por quantia que hoje corresponderia a aproximadamente duzentos mil euros, o que denota a relevância econômica, já no fim do século XIX, de determinados retratos. BARTNIK, Marcel. *Der Bildnisschutz im deutschen und französischen Zivilrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004. p. 15. Já conforme Thomas Thiede, o montante pago pelas fotos seria ainda maior, equivaleria a quatrocentos mil euros. THIEDE, Thomas. *Internationale Persönlichkeitsrechtsverletzungen*. Viena: Sramek, 2010. p. 19.

⁹ LEFFLER, Ricarda. *Der strafrechtliche Schutz des Rechts am eigenen Bild vor dem neuen Phänomen des Cyber-Bullying*. Frankfurt: Peter Lang, 2012. p. 49.

corpo de Bismarck de forma oculta e sem o consentimento dos filhos do falecido, em violação de domicílio (§ 123 do Código Penal alemão). Assim, caberia aos herdeiros o direito à restituição de tudo o que foi obtido por meio da violação de domicílio, incluindo as fotografias¹⁰.

Nessa linha, os dois casos mencionados levaram à promulgação, em 9 de janeiro de 1907, da “Lei relativa ao direito de autor em obras de artes plásticas e de fotografia” (*Kunsturhebergesetz* – KUG). Tal regulação legislativa foi benéfica e de fundamental importância para a consolidação e desenvolvimento do direito à imagem. Dessa maneira, a tutela da imagem na Alemanha tomou um rumo diverso, quando em comparação com o ocorrido na França¹¹, orientando-se pela legislação, a qual foi reforçada pelo posterior reconhecimento do direito geral da personalidade¹².

No Brasil, por sua vez, o direito civil cuida de casos envolvendo o direito à imagem há muito tempo. A primeira decisão sobre o tema teria sido proferida em 28 de maio de 1923. Na ocasião, o juiz Octávio Kelly, da Segunda Vara do Rio de Janeiro, acolheu a pretensão da Miss Brasil Zezé Leone para proibir a exibição pública, com finalidade comercial, de um filme em que a autora foi apanhada de surpresa em cenas indiscretas¹³. A decisão reconheceu a proteção jurídica no que toca à

divulgação de quaisquer fotografias de determinadas pessoas, cuja importância ou notoriedade se preste a despertar, por meio da renda ou exibição, uma exploração comercial, dado o interesse que tenha o público em reconhecê-los ou comentá-los¹⁴.

No Brasil, o surgimento e a evolução do direito à imagem não contaram com texto expresso, não foi obra do legislador, tratando-se muito mais de um trabalho da jurisprudência e da doutrina. No entanto, a despeito de já ter decorrido muito tempo desde a primeira decisão brasileira, pode-se, facilmente, observar que boa parte da doutrina e da jurisprudência, ainda, não compreenderam o significado e a extensão do direito à imagem. Isso se deve, em parte, ao fato de que, no Brasil, a matéria foi desenvolvida, precipuamente, à luz do direito francês, de sorte que a defesa do bem jurídico à imagem foi reconhecida em associação com outros direitos (e.g. direito ao próprio corpo, direito à liberdade, direito à honra, direito à privacidade, direito à identidade), o que, ainda hoje, apresenta consequências negativas no que toca à sua tutela autônoma.

3 A positivação do direito à imagem no Brasil

Como foi indicado, o Brasil tomou um caminho semelhante ao da França, tardando na positivação do direito à imagem, que foi tutelado durante muito tempo apenas pelas decisões dos tribunais. À falta de previsão legal, a solução encontrada pelos magistrados brasileiros foi a de associar a proteção da imagem a outros direitos, de maneira que a violação da imagem não passaria de um reflexo da lesão a um outro direito.

Logicamente, não se pode negar a relação existente entre o direito à imagem e outros direitos, como é o caso, entre outros, da honra, da vida privada e do nome. Todavia, mesmo após a previsão da salvaguarda da imagem no art. 5, X da Constituição Federal, é forçoso reconhecer que o processo histórico que levou a associação da imagem a outros direitos continua presente no espírito de muitos operadores do direito¹⁵.

¹⁰ ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *Einführung in die Rechtsvergleichung: auf dem Gebiete des Privatrechts*. 3. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 1996. p. 694.

¹¹ BARTNIK, Marcel. *Der Bildnisschutz im deutschen und französischen Zivilrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004. p. 49.

¹² ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. *Direito à imagem*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 395.

¹³ SILVA, Andréa Barroso. Direito à imagem: o delírio da redoma protetora. In: MIRANDA, Jorge; RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz; FRUET, Gustavo Bonato (orgs.). *Direitos da Personalidade*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 281-332. p. 286.

¹⁴ AMORIN, Sebastião Luiz. Direito à própria imagem. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 41, p. 63-67, out./dez. 1979. p. 65.

¹⁵ Conforme obtempera Beltrão, o direito à imagem foi, por muito tempo, “relacionado à intimidade e à honra da pessoa, e não se desenhava a imagem como um direito isolado, com autonomia própria”. BELTRÃO, Silvio Romero. *Direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 184.

Aliás, tal problemática envolve, especialmente, a redação e a interpretação dada ao art. 20 do Código Civil, que, muitas vezes, não guarda consonância com a previsão constitucional.

Diante disso, mesmo após a constitucionalização da matéria, ainda há muitas dúvidas no que toca à tutela autônoma do direito à imagem, é dizer: a proteção desse direito independentemente da existência de violação a outro bem jurídico. Na maioria das vezes, essa confusão ocorre com o direito à privacidade e com o direito à honra, pelo que vale a pena uma breve análise da relação existente entre esses direitos, o que será feito a seguir.

4 O direito à privacidade e a teoria das esferas

O direito à privacidade permite que seu titular impeça que determinados aspectos de sua vida sejam submetidos, contra a sua vontade, à publicidade e a outras violações cometidas por terceiros.

A Constituição Federal menciona, expressamente, a inviolabilidade da vida privada e da intimidade (art. 5, X da CF) entre os direitos fundamentais, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. O Código Civil também reconhece a inviolabilidade da vida privada da pessoa natural como um direito da personalidade (art. 21 do Código Civil).

No Brasil, a Teoria das Esferas ou Círculos Concêntricos, ainda, é muito utilizada nas discussões envolvendo direitos fundamentais e direitos da personalidade, em particular para auxiliar a compreensão sobre a dinâmica da proteção da privacidade e do direito à imagem. Tal teoria parte da ideia geral de que a vida do homem se desenvolve em diferentes esferas e que a proteção concedida depende da esfera na qual se encontra o indivíduo no momento em que sobrevém um atentado¹⁶.

A construção se tornou célebre em 1957, a partir da doutrina do professor alemão Heinrich Hubmann, da Universidade de Erlangen, que considerou que todo indivíduo possui diferentes esferas (*Sphären*) ou círculos de proteção (*Schutzkreise*), dentro dos quais a personalidade goza de diversos graus de tutela. A concepção é representada, espacialmente, por círculos concêntricos, cada qual abrangendo uma área de proteção da personalidade¹⁷.

Grande parte da doutrina e dos tribunais aceitaram a proposta de Hubmann¹⁸, a qual considera que a tutela da personalidade, em face do Estado e da sociedade, estaria dividida em três esferas (*drei Schutzkreise*), que não são igualmente protegidas, mas sim encontram maior resguardo conforme se avança para a esfera da personalidade mais interior¹⁹.

Nessa linha, o estudioso considerou a esfera individual (*Individualsphäre*), também denominada esfera pública (*Öffentlichkeitssphäre*), como a mais exterior e menos protegida, classificando, por outro lado, a esfera secreta (*Geheimosphäre*) como a mais interior e melhor tutelada. Entre as duas esferas mencionadas, o professor colocou a esfera privada (*Privatsphäre*)²⁰.

Destacou, ainda, que toda pessoa tem o direito de excluir invasões por parte de terceiros em sua esfera privada, a qual pode ser designada como a parte da vida que a pessoa pretende reservar para si mesma, sem intromissão indesejada de terceiros. Ademais, a esfera secreta seria entendida, nessa concepção, como um

¹⁶ GEISER, Thomas. *Die Persönlichkeitsverletzung insbesondere durch Kunstwerke*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1990. p. 52.

¹⁷ HUBMANN, Heinrich. *Das Persönlichkeitsrecht*. 2. ed. Köln: Böhlau, 1967. p. 268-269.

¹⁸ BARROT, M. Johannes. *Der Kernbereich privater Lebensgestaltung*. Baden-Baden: Nomos, 2012. p. 29.

¹⁹ FECHNER, Nina. *Wahrung der Intimität?: grenzen des Persönlichkeitsschutzes für Prominente*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2010. p. 32.

²⁰ HUBMANN, Heinrich. *Das Persönlichkeitsrecht*. 2. ed. Köln: Böhlau, 1967. p. 269.

fragmento da esfera privada que poderia não ser alcançado mesmo pelas pessoas com acesso à vida privada, como familiares²¹.

Outrossim, Hubmann asseverou que a esfera secreta é intangível, sendo-lhe garantida, fundamentalmente, uma proteção absoluta. O mesmo não ocorre com a esfera privada, que também merece considerável proteção, mas encontra limitações, na medida em que eventuais pretensões do indivíduo podem ter que dar espaço ao interesse geral. A esfera individual, por seu turno, não fica desguarnecida diante de invasões de terceiros. No entanto, a proteção nessa hipótese é a menos intensiva²².

De fato, a esfera individual ou pública corresponde às condutas abertas, ao “eu-social”, prevalecendo o interesse pela esfera da vida que relaciona o indivíduo, como cidadão do mundo, e seus semelhantes²³. É o caso, por exemplo, das situações em que a própria pessoa procura o público, como no discurso de um político ou na atuação de um atleta em um evento esportivo²⁴.

A esfera privada, por sua vez, abrange áreas e temas que são classificados tipicamente como privados, na medida em que sua discussão ou exibição em público seria considerada imprópria. Permite-se, assim, apenas no próprio âmbito privado, entre determinadas pessoas, a discussão sobre a esfera privada, não se admitindo que isso seja levado ao conhecimento do público²⁵. Fazem parte dessa esfera determinados aspectos da vida privada, como é o caso da atividade profissional, que, por serem menos sensíveis ao público, não gozam de proteção com a mesma intensidade da concedida, por exemplo, à vida doméstica²⁶.

Ademais, a esfera secreta, como parte da vida privada, é entendida por Hubmann como aquela em que as ações, as manifestações, os sentimentos, os acontecimentos, os pensamentos e outros fatos não devem ser conhecidos por ninguém ou, quando muito, somente podem ser levados a um círculo muito limitado e determinado de pessoas. Nela o indivíduo deve ter o direito de se retirar sem a necessidade de temer a impertinência de terceiros²⁷. Trata-se, então, da esfera da personalidade mais estrita, que abrange, por exemplo, os apontamentos em um diário pessoal, uma carta confidencial, o contágio por determinada doença e as manifestações sobre a vida sexual²⁸.

Em todo caso, é certo que a Teoria das Esferas, proposta por Hubmann, sofreu adaptações no Brasil, de maneira que, da mesma forma que no direito estrangeiro, também surgiram muitas variações no que toca à apresentação das esferas de proteção²⁹. É muito comum, entre os doutrinadores pátrios, a referência a três círculos concêntricos, que compreendem: a) a vida privada em sentido estrito; b) a intimidade; c) o segredo³⁰.

²¹ HEISIG, Carsten. *Persönlichkeitsschutz in Deutschland und Frankreich*. Hamburg: Dr. Kovac, 1999. p. 48-49.

²² MARTIN, Klaus. *Das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner historischen Entwicklung*. Hamburg: Dr. Kovac, 2007. p. 255-256.

²³ COSTA JUNIOR, Paulo José. *O direito de estar só: tutela penal da intimidade*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 24.

²⁴ BORK, Reinhard. *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuchs*. 4. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016. p. 76.

²⁵ GEISER, Thomas. *Die Persönlichkeitsverletzung insbesondere durch Kunstwerke*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1990. p. 52.

²⁶ HUBMANN, Heinrich. *Das Persönlichkeitsrecht*. 2. ed. Köln: Böhlau, 1967. p. 322.

²⁷ HUBMANN, Heinrich. *Das Persönlichkeitsrecht*. 2. ed. Köln: Böhlau, 1967. p. 325-326.

²⁸ FECHNER, Nina. *Wahrung der Intimität?: grenzen des Persönlichkeitsschutzes für Prominente*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2010. p. 34.

²⁹ Conforme ensinam Araujo e Nunes Júnior, deve-se extrair do texto Constitucional que a “vida social dos indivíduos não possui somente dois espaços, o público e o privado, pois neste se opera nova subdivisão, entre a intimidade e a privacidade propriamente dita”. ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. Santana de Parnaíba: Manole, 2021. p. 200.

³⁰ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 537.

5 A Teoria das esferas no direito brasileiro

No Direito brasileiro, procura-se aplicar a Teoria das Esferas aos termos expressamente empregados pelo art. 5º, X da Constituição Federal, considerando-se a diferença existente entre a vida privada e a intimidade.

Diante desses termos, os estudiosos brasileiros, normalmente, consideram que, no círculo da vida privada, em sentido estrito, estariam contidas as informações de conteúdo material e sentimentos, mas de caráter superficial, como é o caso dos sigilos bancário e fiscal e de diversos dados (registros telefônicos, dados telemáticos etc.). O mesmo pode ser dito em relação à prática de esportes em um clube aos finais de semana, o que não tem nada de íntimo, mas envolve a vida privada³¹.

O círculo da intimidade, por sua vez, diz respeito às relações subjetivas e de trato íntimo da pessoa³². Seria o conjunto de manifestações compartilhadas somente com familiares e amigos muito próximos ou profissionais submetidos ao sigilo profissional. Nesse âmbito estariam compreendidas a inviolabilidade do domicílio (art. 5º, IX da Constituição Federal) e a proteção do conteúdo de comunicações realizadas pelos mais diversos meios, falando-se, por exemplo, no sigilo do conteúdo telemático, epistolar e telefônico (art. 5º, XII da Constituição Federal).

Já o círculo mais interno, atinente ao segredo, é considerado parte da intimidade, mas com ela não se confundindo³³. Abrange as manifestações e preferências íntimas, envolvendo opções e sentimentos que por sua decisão devem ficar a salvo da curiosidade de terceiros, visto que são componentes confidenciais da personalidade³⁴.

A doutrina brasileira, contudo, diferentemente dos ensinamentos de Hubmann, não chega a qualificar a esfera secreta como intangível, visto que, em função de outros valores constitucionais e do próprio fato de se viver em comunidade, a nenhum direito é atribuída proteção absoluta³⁵.

Nesse contexto, considerando o Direito positivo brasileiro, entende-se que é razoável a distinção tão somente no que toca à vida pública, à vida privada e à intimidade, esferas que devem ter o papel, apenas, de auxiliar em uma ponderação de interesses. Não deve mais admitir, conforme posicionamento contemporâneo, a utilização da Teoria das Esferas como critério principal para a solução de litígios e nem se pode dar a ela a importância que no passado foi atribuída.

Assim, nada impede que se considere a diferenciação em várias esferas simplesmente como um ponto de partida, como uma construção auxiliar, como um método didático, especialmente porque a tentativa de definição das esferas, a busca por um conceito unitário de cada uma dessas zonas da personalidade, que poderia ser aplicado em qualquer situação, é uma tarefa praticamente impossível de ser cumprida, haja vista envolver uma infinidade de variantes³⁶.

³¹ RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. *Tutela penal da intimidade: perspectivas da atuação penal na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 30-31.

³² MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 47.

³³ RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. *Tutela penal da intimidade: perspectivas da atuação penal na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 27.

³⁴ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 537.

³⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 420.

³⁶ Apesar da vantagem de abranger as diferentes situações da vida e de poder ser facilmente compreendida pelo público, não se pode ignorar que a teoria das esferas tem sido, desde seu surgimento, objeto de inúmeras críticas e até mesmo rejeitada por muitos autores. É que a tese não permite uma clara delimitação das diferentes esferas, de modo que não é possível, sem que haja risco de equívocos, a atribuição de forma abstrata de um determinado acontecimento a uma das esferas. Também são lançadas severas críticas à existência de diferentes classificações e número de esferas, fator que amplia em muito a insegurança jurídica. BARTNIK, Marcel. *Der Bildnisschutz im deutschen und französischen Zivilrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004. p. 144-145.

Por conseguinte, após essa breve análise acerca do direito à privacidade, mister se faz o estudo das relações que se estabelecem entre o direito à vida privada e o direito à imagem.

6 O direito à privacidade e o direito à imagem

A proteção do direito à imagem é comumente confundida com a tutela da vida privada e da intimidade. A concepção parte da ideia de que a figura humana merece proteção somente quando componente da vida privada e da intimidade³⁷.

Sustenta-se que o direito à imagem não passa de uma espécie do gênero direito à vida privada, reconhecendo-se a existência de um liame indefectível entre esses direitos³⁸. Nessa linha, afirma-se que, no âmbito da esfera privada, estão incluídos outros direitos, como os direitos à imagem, ao segredo, ao esquecimento e à liberdade de consciência³⁹.

Atualmente, esse entendimento, ainda, é defendido por parte da jurisprudência e por alguns estudiosos, que continuam reconhecendo o direito à imagem, apenas, como um componente, um reflexo, um aspecto ou um mero trecho da esfera privada, pelo que negam a existência de um direito autônomo à imagem⁴⁰.

Nesse sentido, asseveram Díez-Picazo e Gullón que o direito à imagem não passa de um aspecto do direito à intimidade que alcançou autonomia de tratamento, visto que pela imagem se viola de maneira mais fácil e frequente a esfera de reserva da pessoa⁴¹. Parte da doutrina italiana segue a mesma orientação, considerando o direito à imagem como mera emanção do direito à reserva da vida privada (*diritto alla riservatezza*)⁴².

Se for analisada a *Common Law* dos Estados Unidos, particularmente a concepção de *privacy* desenvolvida por Prosser, verifica-se que a lesão a tal direito foi dividida em quatro grupos, pertencendo ao último deles a apropriação do nome, da imagem ou da aparência de terceiros. Assim, também sob a perspectiva da *Common Law*, pode-se dizer que o direito à imagem integra a noção de *privacy*, constituindo uma de suas espécies⁴³.

A mesma proposição foi adotada na Alemanha em 30 de outubro de 1979, quando o Tribunal de Justiça (*Oberlandesgericht* – OLG) de Schleswig-Holstein considerou ser admissível, mesmo sem consentimento, um filme relativo à atividade profissional de um empregado de um cassino. Para tanto, foi decisivo o fato de que o filme não reproduziu nenhuma cena relativa à vida privada ou à intimidade do empregado. Nessa senda, a corte foi clara ao destacar que o interesse de não ser fotografado ou filmado às ocultas não constitui, por si só, uma área da vida privada que deva, enquanto tal, ser protegida⁴⁴.

Na jurisprudência francesa, sob o pálio da ideia de que “a vida privada deve ser murada” (*La vie privée doit être murée*), também é comum a confusão entre o direito à imagem e a tutela da vida privada, como se passou em uma demanda em que uma pessoa teve sua imagem utilizada em uma propaganda política e foi

³⁷ MORAES, Walter. Direito à própria imagem. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 25. p. 340-362. p. 346.

³⁸ RUBIO, Delia Matilde Ferreira. *El derecho a la intimidad*. Buenos Aires: Universidad, 1982. p. 113-114.

³⁹ O mesmo raciocínio é seguido pela Corte Europeia de Direitos Humanos, que recorda que a noção de vida privada (*vie privée*) inclui elementos relativos à identidade de uma pessoa, como o seu nome ou o seu direito à imagem SAINT-PAU, Jean-Christophe. Le droit au respect de la vie privée. In: SAINT-PAU, Jean-Christophe (org.). *Droits de la personnalité*. Paris: LexisNexis, 2013. p. 675-942. p. 754.

⁴⁰ BÄCHLI, Marc. *Das Recht am eigenen Bild*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2002. p. 41.

⁴¹ DÍEZ-PICAZO, Luis; GULLÓN, Antonio. *Instituciones de derecho civil*. Madrid: Tecnos, 1995. v. 1. p. 243.

⁴² CUPIS, Adriano de. *I diritti della personalità*. 2. ed. Milano: Giuffrè, 1982. p. 285-287.

⁴³ PROSSER, William Lloyd et al. *Prosser and Keeton on the Law of Torts*. 5. ed. St. Paul: West Publishing, 1984. p. 851.

⁴⁴ ANDRADE, Manuel da Costa. *Liberdade de imprensa e inviolabilidade pessoal: uma perspectiva jurídico-criminal*. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 135.

reconhecida a existência de atentado à vida privada, o que não fez sentido, pois a pessoa representada era um militante do partido contra o qual o processo foi ajuizado⁴⁵.

O equívoco, também, é muito comum no Brasil, tendo ocorrido, por exemplo, em uma demanda bastante conhecida do público, que envolveu um vídeo em que a atriz Daniela Cicarelli foi filmada, em plena luz do dia, em “uma troca de intimidades”, numa praia aberta ao público, onde havia, inclusive, outras pessoas. Na decisão de primeiro grau, proferida em junho de 2007, em evidente equívoco, entendeu-se que não era o caso de remoção do vídeo de diversos *sites* da internet, visto que a conduta dos réus não configuraria nenhuma violação ao direito à imagem, à privacidade, à intimidade ou à honra dos autores, pois as cenas não foram “obtidas em local reservado, que se destinasse, apenas, a encontros amorosos, excluída a visualização por terceiros”⁴⁶.

A despeito desse entendimento, é certo que, muitas vezes, a lesão à imagem não constitui um atentado à vida privada. Assim, o direito à imagem extravasa o âmbito da vida privada em muitas situações, como é o caso da imagem em público e da imagem caricatural. Nessas hipóteses, fica patente a autonomia existente entre o *ius imaginis* e o direito à vida privada, o que encontra ressonância em julgados franceses mais atuais, que ressaltam a distinção existente entre o direito ao respeito da vida privada e o direito à imagem⁴⁷.

Ainda, é de se considerar que as condições de proteção do sujeito contra a reprodução de seus traços físicos são distintas daquelas relacionadas à defesa de sua vida privada, de forma que também sob tal aspecto a especificidade do direito à imagem não pode ser colocada em dúvida⁴⁸. Aliás, a título exemplificativo, pode-se lembrar que a autorização para a publicação da imagem de uma pessoa por determinada empresa em um contexto específico não permite a publicação da mesma fotografia em outra ocasião⁴⁹.

De qualquer modo, a realização de distinção entre o direito à imagem e os direitos à vida privada e à intimidade não significa que se esteja negando a existência de grande proximidade entre esses direitos. Todavia, a proteção da imagem, muitas vezes, excede a tutela concedida à privacidade, na medida em que possui um campo de aplicação mais amplo ou diverso, não sendo assim possível a inclusão do direito à imagem como mera manifestação da vida privada e da intimidade⁵⁰.

Por isso, atualmente, é inquestionável a distinção existente entre o direito à imagem e o direito à privacidade, não fazendo mais sentido a localização do direito à imagem na esfera da privacidade. Apesar disso, quando se analisa a doutrina e a jurisprudência brasileiras, a questão continua gerando muitos deslizes, existindo, ainda hoje, estudiosos e julgadores que confundem a tutela da imagem com a da privacidade.

⁴⁵ BEIGNIER, Bernard. *L'honneur et le droit*. Paris: LGDJ, 1995, p. 69.

⁴⁶ LEONARDI, Marcel. *Tutela e privacidade na Internet*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 364.

⁴⁷ SAINT-PAU, Jean-Christophe. Le droit au respect de la vie privée. In: SAINT-PAU, Jean-Christophe (org.). *Droits de la personnalité*. Paris: LexisNexis, 2013. p. 675-942. p. 752.

⁴⁸ EGLER, Thomas. *La vie privée, image volée: la protection pénale de la personnalité contre les prises de vues*. Berna: Staempfli, 1997. p. 99.

⁴⁹ Na mesma linha, apresenta-se a citação de Walter Moraes: “considere-se a hipótese de uma republicação, não autorizada, de retrato já antes publicado: a segunda publicação também viola o direito à imagem. É o que já se confirmou, mais de uma vez, em nossos juízos. No conhecido caso Cinira Arruda (3ª Vara Cível de São Paulo) a lesão ressarcível consistiu exatamente na publicação não consentida, na revista Nova, de fotografia feita para a revista Homem e nesta publicação com a autorização devida. A sentença do Juiz Ângelo Mário da Costa e Triguciros reconheceu, e muito acertadamente, na segunda publicação, uma violação do exercício do *ius imaginis*”. MORAES, Walter. Direito à própria imagem. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 25. p. 340-362. p. 346.

⁵⁰ Nesse mesmo sentido, conforme Stanzione: “[...] pur non potendo disconoscersi la stretta interrelazione tra i due diritti, la tutela di quello all'immagine non è necessariamente subordinata alla violazione della privacy, ma ha carattere e presupposti autonomi [...]” STANZIONE, Pasquale. Artt. 1-10. In: CENDON, Paolo (org.). *Commentario al Codice Civile. Artt. 1-142*. Milano: Giuffrè, 2009. p. 594.

7 O direito à honra e o direito à imagem

A teoria que considera a imagem como mero produto do direito à honra tem grande importância histórica na evolução do direito à imagem, pois foi no seu âmbito que se fundaram muitas soluções jurisprudenciais do século XIX e XX.

A temática remonta ao período em que não havia previsão legal de proteção da imagem, o que fazia com que os estudiosos procurassem alguma forma de tutela no direito à honra, particularmente nas suas disposições penais. Assim, determinados autores sustentavam que o direito à imagem careceria de um sentido próprio, visto que não seria mais do que uma categoria subsidiária de um direito mais amplo à honra.

Tal posicionamento considera que a violação da imagem integra o direito à honra, de forma que não existiria um direito autônomo à imagem, mas tão somente a defesa da imagem a partir da proteção da honra⁵¹. Isso se explica pelo fato de que a imagem de uma pessoa, quando divulgada, muitas vezes, é conjugada com uma notícia ou mensagem que se pretende transmitir, de sorte que tal mensagem pode não ser aprazível, violando o bom nome e a reputação da pessoa⁵². Reconhece-se, então, que o direito à honra seria mais amplo do que o direito à imagem, o qual constituiria, apenas, uma faceta daquele direito.

Nessa linha, a lesão à imagem não passaria de uma ofensa à própria honra, que seria o bem jurídico realmente tutelado⁵³. O direito à imagem seria considerado como um meio, que estaria a serviço de um direito fim⁵⁴.

Todavia, se o direito à imagem for deduzido do direito à honra, também será necessário seguir o mesmo raciocínio para englobar o direito à honra em um direito mais amplo à liberdade, que, por sua vez, não passaria de uma manifestação da própria personalidade. Dessa forma, se o rigorismo de tal concepção for seguido, praticamente deixará de existir distinção entre os direitos da personalidade, o que, certamente, representaria um grande retrocesso⁵⁵.

Outrossim, se fosse adotada a ideia de que imagem somente estaria amparada quando sua difusão também representasse ofensa à honra, à boa fama ou à respeitabilidade, é certo que não seria possível impedir a representação não ofensiva de uma pessoa.

Com isso, não seria necessário qualquer tipo de autorização para a realização de publicidade com imagem alheia, desde que tal ato fosse inofensivo⁵⁶. Nessa senda, não haveria nenhuma ofensa ao direito à imagem em um comercial em que determinada pessoa tivesse seus atributos pessoais elevados e elogiados, visto que sua honra não teria sido atingida por referências positivas⁵⁷.

⁵¹ O'CALLAGHAN, Xavier. *Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1991. p. 134.

⁵² CORDEIRO, António Menezes. *Tratado de direito civil*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2021. v. 4. p. 259.

⁵³ ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional da própria imagem*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 29.

⁵⁴ SAINT-PAU, Jean-Christophe. Le droit au respect de la vie privée. In: SAINT-PAU, Jean-Christophe (org.). *Droits de la personnalité*. Paris: LexisNexis, 2013. p. 675-942. p. 753.

⁵⁵ PRADA, Vicente Herce de la. *El derecho a la propia imagen y su incidencia en los medios de difusión*. Barcelona: Bosch, 1994. p. 24.

⁵⁶ CIFUENTES, Santos. *Derechos personalísimos*. 3. ed. Buenos Aires: Astrea, 2008. p. 544.

⁵⁷ Aliás, sobre o tema há um caso emblemático apreciado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no qual se discutia a publicação, sem consentimento, da fotografia desnuda de uma famosa atriz por um jornal carioca. No julgado foi negado o direito à indenização, baseando-se a corte, equivocadamente, na beleza da modelo e da fotografia: “fosse a autora um mulher feia, gorda, cheia de estrias, de celulite, de culote e de pelancas, a publicação de sua fotografia desnuda — ou quase — em jornal de grande circulação, certamente lhe acarretaria um grande vexame, muita humilhação, constrangimento enorme, sofrimentos sem conta, a justificar — aí sim — o seu pedido de indenização de dano moral, a lhe servir de lenitivo para o mal sofrido. Tratando-se, porém, de uma das mulheres mais lindas do Brasil, nada justifica pedido dessa natureza, exatamente pela inexistência, aqui, de dano moral a ser indenizado” RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Embargos Infringentes n. 250/99/RJ*. Direito de imagem. Uso inconsentido. Direito à remuneração. [...]. Relator: Wilson Marques. Rio de Janeiro, 29 de setembro de 1999. Disponível em: http://www.professoraanaafrazao.com.br/files/atividades_docentes/2018-02-25-Tema_VI_Direitos_de_personalidade_caso_Maite_Proenca.pdf. Acesso em: 27 nov. 2022.

Por influência do Código Civil italiano, a concepção parece ter sido acolhida pelo Código Civil brasileiro de 2002, que, em seu art. 20, permite a publicação, a exposição ou a utilização da imagem se não houver ofensa à honra⁵⁸. No entanto, da própria leitura do dispositivo é possível notar a insuficiência da tese, uma vez que a legislação brasileira, ao lado da lesão à honra, também previu outras hipóteses em que o direito à imagem pode ser atingido, merecendo particular atenção a destinação a fins comerciais.

De fato, a despeito da previsão legal e de se reconhecer que, em muitas situações, a lesão à imagem também vem acompanhada de violação ao direito à honra, não se pode confundir os direitos em questão, havendo, certamente, muitos aspectos que somente dizem respeito à proteção da imagem. Daí que pode haver lesão ao direito à imagem sem que tenha ocorrido simultânea lesão à honra⁵⁹. É o caso, por exemplo, da publicação da imagem em promoções comerciais, especialmente quando a publicação, em si mesma, é, inclusive, elogiosa, ou então quando uma pessoa, simplesmente, divulga a imagem alheia, sem qualquer lesão à honra, mas tal atuação não agrada a pessoa titular desse direito⁶⁰.

Outro ponto a ser considerado na distinção é que a ofensa à imagem normalmente decorre da captação, da publicação, da exposição ou da utilização de imagens atinentes a situações reais. No caso de violação da honra, por outro lado, a maioria das condutas vedadas, decorre de fatos inverídicos.

Nesse contexto, conforme Walter Moraes, a “construção é ‘suicida’, pois quer instituir um direito sem objeto próprio: um direito à imagem cujo bem tutelado é a honra. Contudo, nem como simples tese que fundamente a tutela jurídica da imagem ela se justifica”⁶¹.

Por conseguinte, considerando-se que a captação, a publicação, a exposição ou a divulgação da imagem alheia não requerem, para serem ilícitas, que ocorra ofensa à honra da pessoa retratada ou filmada, não é possível o acolhimento da teoria que vê o direito à imagem como mera manifestação do direito à honra⁶². Assim, é certo que o direito à imagem resguarda bem jurídico distinto do direito à honra, podendo haver lesão de um ou do outro, de ambos ou mesmo atentado ao direito à honra através da imagem⁶³. É relevante, mais uma vez, destacar que o direito à imagem, em seu desenvolvimento histórico, foi sendo paulatinamente autonomizado de outros direitos, como é o caso do direito à honra, não devendo ser com este, atualmente, confundido⁶⁴.

8 A tutela autônoma do direito à imagem nos tribunais brasileiros

Em face das questões até aqui analisadas, vale a apresentação de dois julgados envolvendo o direito à imagem, um deles reconhecendo a tutela autônoma do direito à imagem e o outro negando.

⁵⁸ A mencionada influência do Código Civil italiano não significa que o legislador daquele país tenha cometido o equívoco de tutelar o direito à imagem como derivação da honra, mas sim que o legislador brasileiro se inspirou na redação daquele Código, no entanto não observou a expressão disjuntiva da lei italiana. De fato, a legislação italiana tutela a imagem publicada ou exposta de forma não consentida ou com prejuízo ao decoro ou à reputação, no que fica nítida a desvinculação do direito à imagem de qualquer outro direito da personalidade. CIFUENTES, Santos. *Derechos personalísimos*. 3. ed. Buenos Aires: Astrea, 2008. p. 550. O Código Civil brasileiro, por seu turno, vincula a proibição da publicação, da exposição ou da utilização da imagem à ocorrência de lesão à honra, à boa fama ou à respeitabilidade, ou se houver destinação comercial (art. 20).

⁵⁹ LÓBO, Paulo. *Direito civil: parte geral*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. v. 1, p. 153.

⁶⁰ MORAES, Walter. Direito à própria imagem (I). *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 443, p. 64-81, set. 1972. p. 69.

⁶¹ MORAES, Walter. Direito à própria imagem (I). *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 443, p. 64-81, set. 1972. p. 68.

⁶² BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Dos direitos da personalidade. In: LOTUFO, Renan; NANNI, Giovanni Ettore (coord.). *Teoria geral do direito civil*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 242-280. p. 267.

⁶³ O'CALLAGHAN, Xavier. *Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1991. p. 134.

⁶⁴ FESTAS, David de Oliveira. *Do conteúdo patrimonial do direito à imagem: contributo para um estudo do seu aproveitamento consentido inter vivos*. Coimbra: Coimbra, 2009. p. 57.

No primeiro dos julgados, que constitui um indicativo na direção correta da evolução da proteção da imagem, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul considerou que publicar a foto de alguém em aplicativo de celular, sem autorização da pessoa e sem objetivo de informar, gera dano moral de forma automática, uma vez que a conduta viola o direito à imagem.

No caso, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul condenou um homem a indenizar, em dois mil reais, uma mulher fotografada de costas, em pé, numa fila de banco. A fotografia, realizada sem a ciência e nem a autorização da mulher, foi enviada a um grupo de WhatsApp que era composto, apenas, por homens⁶⁵.

A decisão parte da ideia de que a lesão ao direito à imagem constitui dano autônomo, que não depende da comprovação de dor, sofrimento, angústia ou humilhação. Ademais, no caso, não obstante o tribunal observar conotação sexista no que toca à imagem, considerou irrelevante a finalidade da publicação ao reconhecer a ocorrência do dano.

Em primeira instância, o juiz da Segunda Vara Cível da Comarca de Vacaria citou o artigo 20 do Código Civil, que protege o direito à imagem. Assim, ele entendeu que a veiculação da imagem, sem a autorização da pessoa fotografada, configura, por si só, danos morais.

O desembargador Eugênio Facchini Neto, relator do caso no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, admitiu que as câmaras cíveis, que julgam responsabilidade civil na corte, geralmente não reconhecem dano moral em casos semelhantes. E tal observação é importante, pois indica, de maneira geral, o não reconhecimento da tutela autônoma do direito à imagem⁶⁶.

Entretanto, o relator considerou que o tema abrange típico direito da personalidade, reconhecido, também, como direito fundamental pelo art. 5º, X da Constituição Federal, o qual não pode ser violado impunemente. Ressaltou, ainda, que cabe à pessoa determinar quando, como, com que impacto e em que contexto quer divulgar a sua imagem, o que não ocorreu no caso concreto.

No acórdão também se observou ser “irrelevante a finalidade para a qual foi utilizada a imagem da autora e o teor do conteúdo que a ela foi associado, ou se houve comentários a respeito dela”. Igualmente, se destacou que “não havia fato relevante a ser noticiado ou compartilhado pelo réu com os demais integrantes do grupo por meio da fotografia que exibia, em destaque, a imagem da autora”, a qual, não obstante ter aparecido de costas, foi identificada⁶⁷.

Ademais, o relator lembrou que, para a proteção do direito à imagem, não é necessário que, concomitantemente, se tenha violado outro direito, como o direito à honra ou à privacidade, entendimento que está em consonância com a proteção autônoma do direito à imagem.

Em sentido contrário ao do julgado acima, há precedente do Superior Tribunal de Justiça, em caso envolvendo foto de banhista fazendo *topless*, a qual foi publicada sem autorização. Ao analisar a situação, ficou decidido que

se a demandante expõe sua imagem no cenário público, não é lícita ou indevida sua reprodução sem conteúdo sensacionalista pela imprensa, uma vez que a proteção à privacidade encontra limite na própria exposição realizada⁶⁸.

⁶⁵ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (9. Câmara Cível). *Apelação cível n. 70076451152*. Apelação Cível. Subclasse responsabilidade civil. Ação de indenização por compartilhamento [...]. Relator: Eugênio Facchini Neto. Vacaria-RS, 21 de março de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rs/559645545>. Acesso em: 27 nov. 2022.

⁶⁶ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (9. Câmara Cível). *Apelação cível n. 70076451152*. Apelação Cível. Subclasse responsabilidade civil. Ação de indenização por compartilhamento [...]. Relator: Eugênio Facchini Neto. Vacaria-RS, 21 de março de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rs/559645545>. Acesso em: 27 nov. 2022.

⁶⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (9. Câmara Cível). *Apelação cível n. 70076451152*. Apelação Cível. Subclasse responsabilidade civil. Ação de indenização por compartilhamento [...]. Relator: Eugênio Facchini Neto. Vacaria-RS, 21 de março de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rs/559645545>. Acesso em: 27 nov. 2022.

⁶⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). *Recurso Especial n. 595.600-5C*. Direito civil. Direito de imagem. Topless praticado em cenário público [...]. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha. Brasília, 18 de março de 2004. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br>.

E, ao afastar a salvaguarda da imagem com fundamento na não ocorrência de violação à privacidade, fica fácil perceber que este julgado não reconheceu a tutela autônoma do direito à imagem.

Por conseguinte, os dois julgados apresentados deixam claro a necessidade da compreensão da tutela autônoma do direito à imagem, uma vez que a interpretação equivocada da Constituição Federal e do Código Civil pode levar a resultados bastante prejudiciais no que toca à salvaguarda do *ius imaginis*. Desse modo, faz-se necessária a releitura do art. 20 do Código Civil à luz da Constituição Federal.

9 A necessária releitura do art. 20 do Código Civil

O art. 20 do Código Civil de 2002 constitui norma que foi claramente construída a partir das disposições do art. 10 do Código Civil italiano, do art. 79 do Código Civil português e do art. 35 do Anteprojeto Orlando Gomes⁶⁹.

A despeito das origens, a disposição é um verdadeiro pesadelo para qualquer operador do direito, pois mistura vários direitos em um dispositivo muito longo e pouco claro. Inclusive, foi objeto de debate entre José Carlos Moreira Alves e Clóvis do Couto e Silva, autores da proposta levada ao Congresso Nacional⁷⁰.

Apesar dos debates promovidos acerca de sua redação, a concepção que previa o alargamento do conteúdo do *caput* do artigo 20 acabou prevalecendo, contando a norma, atualmente, com o seguinte texto:

salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.

O primeiro problema da disposição está relacionado com a exigência de lesão à honra, à boa fama ou à respeitabilidade para que haja ofensa ao direito à imagem. Como já foi exposto, os precursores dos direitos da personalidade não tratavam a imagem como um direito autônomo, mas como mero instrumento de violação a outros direitos da personalidade, como a honra ou a privacidade.

Seguindo tal concepção, vê-se que o Código Civil cometeu o equívoco de afirmar, em seu art. 20, que toda pessoa tem direito de proibir a publicação, a exposição e a utilização de sua imagem “se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade”. Assim, considerando a redação em questão, chega-se à conclusão de que a teoria adotada pelo Código Civil é a que submete o bem jurídico, imagem à tutela da honra, havendo, apenas, o acréscimo de uma proibição de exploração comercial.

Não é outro o entendimento de Bittar, que assevera, ao comentar o dispositivo, que, no “art. 20, encontra-se disposição versando diretamente sobre o direito à honra”⁷¹. O mesmo posicionamento é defendido por Paulo Mota Pinto, o qual adverte que o âmbito de proteção da imagem foi limitado, incluindo apenas os atos que atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade do titular do direito, ou se destinarem a fins comerciais⁷². Chinellato, também, procurando compreender a extensão da norma, chegou à conclusão semelhante, afirmando que a regra geral do artigo seria a de que “a publicação, a exposição ou a utilização da

com.br/jurisprudencia/stj/19398367/inteiro-teor-19398368. Acesso em: 27 nov. 2022.

⁶⁹ Dispunha o art. 35 do Anteprojeto Orlando Gomes: “a publicação, a exposição ou a utilização não autorizada da imagem de uma pessoa podem ser proibidas a seu requerimento, sem prejuízo da indenização que couber. § 1º. A proibição só se justifica se da reprodução resultar atentado à honra, à boa fama, à respeitabilidade da pessoa, ou se destinar a fins comerciais. § 2º. Os direitos relativos à reprodução da imagem podem ser exercidos pelo cônjuge ou pelos filhos, se estiver morta ou ausente a pessoa”.

⁷⁰ CHINELLATO, Silmara Juny de Abreu. *Direito de autor e direitos da personalidade: reflexões à luz do Código Civil*. 2008. Tese (Doutorado em Direito Civil) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 237-238.

⁷¹ BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 45.

⁷² PINTO, Paulo Mota. Direitos da personalidade no Código Civil português e no novo Código Civil brasileiro. In: CALDERALE, Alfredo (org.). *Il nuovo Codice Civile brasiliano*. Milano: Giuffrè, 2003. p. 17-61. p. 43.

imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento: a) na hipótese de lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade; ou b) se forem destinadas a fins comerciais”⁷³. Por isso, a partir de uma interpretação literal do texto, não há uma tutela autônoma do direito à imagem no âmbito da codificação civil, pois o que se lesa é a honra⁷⁴, a boa fama ou a respeitabilidade.

Todavia, já se deixou claro, no presente trabalho, que não há de se confundir o direito à imagem com outro direito da personalidade, de modo que a exigência de lesão à honra, à boa fama ou à respeitabilidade cria, justamente, a confusão que se procura afastar. Por isso, melhor seria se a redação do artigo não vinculasse a tutela do direito à imagem à ofensa a qualquer outro direito. Em função de suas características singulares no âmbito dos direitos da personalidade, a imagem é melhor protegida quando se reconhece sua esfera jurídica autônoma⁷⁵.

Aliás, tal entendimento é exatamente o que deflui da Constituição Federal, que reconheceu a existência autônoma do direito à imagem. De fato, o constituinte cuidou, no art. 5º, X de vários bens jurídicos (intimidade, vida privada, honra e imagem), mas o tratamento dado procurou colocá-los lado a lado, distinguindo-os, do que resultou a mencionada autonomia do direito à imagem⁷⁶. Desse modo, a imagem, pela sua autonomia, é distinta da intimidade, da honra e da vida privada⁷⁷.

Outrossim, ainda no que toca ao art. 5º, X da Constituição Federal, deve ficar claro que se trata de norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, não necessitando de regulamentação posterior. Com isso, o texto constitucional protege a imagem desde o início de sua vigência, não necessitando, para tanto, de qualquer outra norma⁷⁸.

Outro problema do art. 20 do Código Civil diz respeito à utilização para fins comerciais. Por um lado, o legislador foi claro ao assegurar indenização pela simples utilização da imagem, sem autorização, para fins comerciais, ainda que não tenha sido atingida a honra, a boa fama ou a respeitabilidade⁷⁹. Todavia, ao associar a lesão à imagem apenas à sua destinação comercial, deixou o legislador de considerar ilícita uma plêiade de condutas que sem nenhuma dúvida atingem o direito à imagem, como é o caso da utilização sem autorização para fins políticos, ideológicos, partidários ou religiosos, que naturalmente não se enquadram na mencionada destinação comercial⁸⁰. O mesmo pode ser dito em relação à veiculação da imagem de uma pessoa, sem autorização, em material promocional de instituição beneficente⁸¹.

⁷³ CHINELLATO, Silmara Juny de Abreu. Direitos da personalidade: o art. 20 do Código Civil e a biografia de pessoas notórias. In: CASSETTARI, Christiano (coord.). *10 anos de vigência do Código Civil brasileiro de 2002: estudos em homenagem ao professor Carlos Alberto Dabus Maluf*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 126-151. p. 131-132.

⁷⁴ MORAES, Walter. Direito à própria imagem. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 25. p. 340-362. p. 345.

⁷⁵ CIFUENTES, Santos. *Derechos personalísimos*. 3. ed. Buenos Aires: Astrea, 2008. p. 548.

⁷⁶ ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional da própria imagem*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 64-65.

⁷⁷ Como pondera Sarlet, “a peculiaridade do direito à própria imagem reside na proteção contra a reprodução da imagem ainda que não necessariamente com isso se tenha afetado o bom nome ou a reputação ou divulgado aspectos da vida íntima da pessoa”. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. Igualmente, Paulo Lôbo assevera que o direito à imagem não “se confunde com a honra, reputação ou consideração social de alguém, como se difundiu na linguagem comum”. LÔBO, Paulo. *Direito civil: parte geral*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. v. 1. p. 152.

⁷⁸ ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional da própria imagem*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 70.

⁷⁹ Súmula 403 do STJ: “Independente de prova do prejuízo a indenização pela publicação não autorizada de imagem de pessoa com fins econômicos ou comerciais”.

⁸⁰ ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito civil: teoria geral*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1. p. 95.

⁸¹ Sobre o tema vale aqui a transcrição da ementa do Recurso Especial n. 299.832: “RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. DIREITO À IMAGEM. ATLETA. UTILIZAÇÃO SEM AUTORIZAÇÃO PARA PROMOÇÃO DE EVENTO. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. NÃO CABIMENTO. AUSÊNCIA DE FINS LUCRATIVOS. IRRELEVÂNCIA. DANO MORAL. PROVA. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES. DOCTRINA. 1. Compete ao Superior Tribunal de Justiça, em sede de recurso especial, a análise da interpretação da legislação federal, motivo pelo qual se revela inviável invocar, nesta seara, a violação de dispositivos constitucionais, porquanto matéria afeta à competência do STF (art. 102, inciso III, da Carta Magna). 2. A obrigação da reparação pelo uso não autorizado de imagem decorre do próprio uso indevido do direito personalíssimo e não é afastada pelo caráter não lucrativo do evento ao qual a imagem é associada. 3. Para a configuração do dano moral pelo uso não autorizado de imagem não é

Assim, está em total descompasso com a ordem constitucional a proteção da imagem, apenas, quando há lesão à honra, à boa fama, à respeitabilidade ou se houver destinação comercial⁸². A veiculação da imagem alheia, sem autorização, pode, inclusive, ter caráter laudatório, ser feita de modo elogioso ou com intenção de prestigiar o retratado, mas isso não afasta a prerrogativa que cada pessoa detém de impedir a divulgação de sua própria imagem, como manifestação exterior da sua personalidade⁸³.

Nessa senda, deve-se, apenas, lamentar, como fez Bittar, pela perda de oportunidade do legislador ordinário, pois o Código Civil de 2002 poderia ter traçado regras adequadas e necessárias para uma tutela mais efetiva do direito à imagem⁸⁴. Todavia, manteve-se fiel a uma concepção ultrapassada, que em nada reflete o avançado sistema constante da Constituição Federal.

Dessa forma, em função do texto constitucional, deve ser rejeitado qualquer posicionamento que pretenda negar autonomia à imagem. De fato, o disposto no art. 5º, X da Constituição Federal não deixa qualquer dúvida quanto à independência do direito à imagem⁸⁵. Isso significa que, como regra, a imagem de uma pessoa somente pode ser publicada, exposta ou utilizada se houver o seu consentimento⁸⁶. E juntamente a essa regra do consentimento, são apresentadas algumas exceções pelo art. 20 do Código Civil, que permitem a utilização da imagem alheia mesmo sem consentimento, em atenção à preponderância do interesse público ou em função da colisão com outros bens jurídicos. Assim, é permitida a utilização da imagem, independentemente de autorização, em situações que sejam necessárias à administração da justiça, à manutenção da ordem pública, ao acesso à informação ou, ainda, ao exercício da liberdade de imprensa⁸⁷.

Por conseguinte, ao texto do Código Civil deve ser dada uma interpretação conforme a Constituição Federal, visto que os requisitos exigidos pela parte final do art. 20 do Código Civil representam indevida restrição da tutela constitucional do direito de imagem (CF, art. 5º, X)⁸⁸.

necessária a demonstração de prejuízo, pois o dano se apresenta *in re ipsa*. 4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). *Recurso Especial n. 299.832-RJ*. Recurso Especial. Responsabilidade civil. Ação de indenização por danos morais [...]. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Brasília, 21 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/23066291/inteiro-teor-23066292>. Acesso em: 27 nov. 2022.

⁸² Em sentido contrário, posiciona-se Doneda: “ao se estabelecer requisitos para que uma pessoa impeça a divulgação de aspectos de sua imagem, abre-se a reserva de que esta divulgação seria lícita quando não lhe macule a honra ou quando tenha finalidade lucrativa. Optou-se, portanto, por um regime de natureza mais permissiva do que, por exemplo, o do Código Civil português, pelo qual a publicação ‘do retrato’ de uma pessoa estaria *a priori* condicionada ao seu consentimento prévio, que somente não seria necessário por motivo de ‘notoriedade, o cargo que desempenhe, exigências de polícia ou de justiça, finalidades científicas, didáticas ou culturais, ou quando a reprodução da imagem vier enquadrada na de lugares públicos, ou na de factos de interesse público ou que hajam decorrido publicamente” DONEDA, Danilo. Os direitos da personalidade no novo Código Civil. *In*: TEPEPINO, Gustavo (org.). *A parte geral do novo Código Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 35-60. p. 52-53.

⁸³ Severas críticas ao art. 20 do Código Civil também foram lançadas por Farias e Rosenvald, que consideram que a redação da disposição amesquinhou o direito à imagem, uma vez que na forma como ficou redigido o artigo, “se alguém tiver a sua imagem veiculada, sem autorização, mas sem exploração comercial e sem lhe atingir a honra, não haveria ato ilícito — o que se apresenta absurdo, por afrontar a tutela jurídica da imagem”. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. v. 1.

⁸⁴ BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 62.

⁸⁵ LOTUFO, Renan. *Código Civil comentado: parte geral: arts. 1º a 232*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1. p. 79.

⁸⁶ Não é outro o teor do Enunciado 587, das Jornadas de Direito Civil do CJF: “O dano à imagem restará configurado quando presente a utilização indevida desse bem jurídico, independentemente da concomitante lesão a outro direito da personalidade, sendo dispensável a prova do prejuízo do lesado ou do lucro do ofensor para a caracterização do referido dano, por se tratar de modalidade de dano *in re ipsa*”.

⁸⁷ No que toca à ponderação do direito à imagem com outros direitos, vale mencionar o Enunciado 279 das Jornadas de Direito Civil do CJF: “a proteção à imagem deve ser ponderada com outros interesses constitucionalmente tutelados, especialmente em face do direito de amplo acesso à informação e da liberdade de imprensa. Em caso de colisão, levar-se-á em conta a notoriedade do retratado e dos fatos abordados, bem como a veracidade destes e, ainda, as características de sua utilização (comercial, informativa, biográfica), privilegiando-se medidas que não restrinjam a divulgação de informações”.

⁸⁸ O mesmo entendimento foi defendido no julgamento do EREsp n. 230.268-SP, valendo aqui a transcrição: “Em se tratando de direito à imagem, a obrigação da reparação decorre do próprio uso indevido do direito personalíssimo, não havendo de cogitar-se da prova da existência de prejuízo ou dano, nem a consequência do uso, se ofensivo ou não”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 230.268-SP*. Direito à imagem. Modelo profissional. Utilização sem autorização. [...]. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Brasília, 11 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>

10 Considerações finais

O direito à imagem é um direito autônomo, cuja violação independe da violação de outro direito. Muitas vezes sua lesão vem associada à violação da vida privada, da intimidade ou da honra, mas a ofensa ao bem jurídico imagem não depende da ofensa a qualquer outro bem jurídico.

A proteção autônoma não foi consagrada pelo Código Civil de 2002, que, apesar da referência expressa ao direito à imagem, coloca-se em choque com as disposições constitucionais, visto que restringiu a proteção às situações em que a imagem é violada em associação com outros direitos.

As disposições constitucionais têm prevalência sobre o texto legal. Aliás, na própria Constituição Federal a autonomia da imagem fica evidente, pois tal bem jurídico é tratado no inciso X do art. 5º de forma independente e distinta da intimidade, da honra e da vida privada. Dessa maneira, a imagem deve ser encarada não somente sob o aspecto civilista dos direitos da personalidade, mas também sob a ótica de um direito fundamental.

Por conseguinte, deve ser dada uma interpretação conforme a Constituição Federal ao texto do Código Civil, visto que os requisitos exigidos pela parte final do art. 20 da codificação civil representam indevida restrição da tutela constitucional do direito de imagem. Assim, em função do texto constitucional, deve ser rejeitado qualquer posicionamento que pretenda negar autonomia ao direito à imagem, de sorte que a simples utilização da imagem alheia, sem a necessária autorização, mesmo que não haja afronta à honra, que não exista violação da privacidade e nem exploração comercial, já impõe a reparação do dano.

Referências

- AMORIN, Sebastião Luiz. Direito à própria imagem. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 41, p. 63-67, out./dez. 1979.
- ANDRADE, Manuel da Costa. *Liberdade de imprensa e inviolabilidade pessoal: uma perspectiva jurídico-criminal*. Coimbra: Coimbra, 1996.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional da própria imagem*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. Santana de Parnaíba: Manole, 2021.
- ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito civil: teoria geral*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1.
- BÄCHLI, Marc. *Das Recht am eigenen Bild*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2002.
- BARROT, M. Johannes. *Der Kernbereich privater Lebensgestaltung*. Baden-Baden: Nomos, 2012.
- BARTNIK, Marcel. *Der Bildnisschutz im deutschen und französischen Zivilrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004.
- BELTRÃO, Silvio Romero. *Direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- BERTRAND, André. *Droit à la vie privée et droit à l'image*. Paris: Litec, 1999.
- BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Dos direitos da personalidade. In: LOTUFO, Renan; NANNI, Giovanni Ettore (coord.). *Teoria geral do direito civil*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 242-280.
- BORK, Reinhard. *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuchs*. 4. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 230.268-SP*. Direito à imagem. Modelo profissional. Utilização sem autorização. [...]. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Brasília, 11 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/19632282/inteiro-teor-19632283>. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). *Recurso Especial n. 299.832-RJ*. Recurso Especial. Responsabilidade civil. Ação de indenização por danos morais [...]. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Brasília, 21 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/23066291/inteiro-teor-23066292>. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). *Recurso Especial n. 595.600-SC*. Direito civil. Direito de imagem. Topless praticado em cenário público [...]. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha. Brasília, 18 de março de 2004. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/19398367/inteiro-teor-19398368>. Acesso em: 27 nov. 2022.

CHINELLATO, Silmara Juny de Abreu. *Direito de autor e direitos da personalidade: reflexões à luz do Código Civil*. 2008. Tese (Doutorado em Direito Civil) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CHINELLATO, Silmara Juny de Abreu. Direitos da personalidade: o art. 20 do Código Civil e a biografia de pessoas notórias. In: CASSETTARI, Christiano (coord.). *10 anos de vigência do Código Civil brasileiro de 2002: estudos em homenagem ao professor Carlos Alberto Dabus Maluf*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 126-151.

CIFUENTES, Santos. *Derechos personalísimos*. 3. ed. Buenos Aires: Astrea, 2008.

CORDEIRO, António Menezes. *Tratado de direito civil*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2021. v. 4.

COSTA JUNIOR, Paulo José. *O direito de estar só: tutela penal da intimidade*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CUPIS, Adriano de. *I diritti della personalità*. 2. ed. Milano: Giuffrè, 1982.

DÍEZ-PICAZO, Luis; GULLÓN, Antonio. *Instituciones de derecho civil*. Madrid: Tecnos, 1995. v. 1.

DONEDA, Danilo. Os direitos da personalidade no novo Código Civil. In: TEPEDINO, Gustavo (org.). *A parte geral do novo Código Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 35-60.

DRAY, Guilherme Machado. *Direitos de personalidade: anotações ao Código Civil e ao Código do Trabalho*. Coimbra: Almedina, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. v. 1.

FECHNER, Nina. *Wahrung der Intimität?: grenzen des Persönlichkeitsschutzes für Prominente*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2010.

FESTAS, David de Oliveira. *Do conteúdo patrimonial do direito à imagem: contributo para um estudo do seu aproveitamento consentido inter vivos*. Coimbra: Coimbra, 2009.

GEISER, Thomas. *Die Persönlichkeitsverletzung insbesondere durch Kunstwerke*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1990.

HEISIG, Carsten. *Persönlichkeitsschutz in Deutschland und Frankreich*. Hamburg: Dr. Kovac, 1999.

HUBMANN, Heinrich. *Das Persönlichkeitsrecht*. 2. ed. Köln: Böhlau, 1967.

KOHLER, Josef. *Das Eigenbild im Recht*. Berlin: J. Guttentag, 1903.

LEFFLER, Ricarda. *Der strafrechtliche Schutz des Rechts am eigenen Bild vor dem neuen Phänomen des Cyber-Bullying*. Frankfurt: Peter Lang, 2012.

- LEGLER, Thomas. *La vie privée, image volée: la protection pénale de la personnalité contre les prises de vues*. Berna: Staempfli, 1997.
- LEONARDI, Marcel. *Tutela e privacidade na Internet*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LINDON, Raymond. *Dictionnaire juridique: les droits de la personnalité*. Paris: Dalloz, 1983.
- LÔBO, Paulo. *Direito civil: parte geral*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. v. 1.
- LOTUFO, Renan. *Código Civil comentado: parte geral: arts. 1º a 232*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.
- MARTIN, Klaus. *Das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner historischen Entwicklung*. Hamburg: Dr. Kovac, 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MORAES, Walter. Direito à própria imagem (I). *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 443, p. 64-81, set. 1972.
- MORAES, Walter. Direito à própria imagem. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 25. p. 340-362.
- O'CALLAGHAN, Xavier. *Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1991.
- PINTO, Paulo Mota. Direitos da personalidade no Código Civil português e no novo Código Civil brasileiro. In: CALDERALE, Alfredo (org.). *Il nuovo Codice Civile brasiliano*. Milano: Giuffrè, 2003. p. 17-61.
- PRADA, Vicente Herce de la. *El derecho a la propia imagen y su incidencia en los medios de difusión*. Barcelona: Bosch, 1994.
- PROSSER, William Lloyd *et al.* *Prosser and Keeton on the Law of Torts*. 5. ed. St. Paul: West Publishing, 1984.
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Embargos Infringentes n. 250/99/RJ*. Direito de imagem. Uso inconstitucional. Direito à remuneração. [...]. Relator: Wilson Marques. Rio de Janeiro, 29 de setembro de 1999. Disponível em: http://www.professoraanafraza.com.br/files/atividades_docentes/2018-02-25-Tema_VI_Direitos_de_personalidade_caso_Maite_Proenca.pdf. Acesso em: 27 nov. 2022.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (9. Câmara Cível). *Apelação cível n. 70076451152*. Apelação Cível. Subclasse responsabilidade civil. Ação de indenização por compartilhamento [...]. Relator: Eugênio Facchini Neto. Vacaria-RS, 21 de março de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rs/559645545>. Acesso em: 27 nov. 2022.
- RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. *Tutela penal da intimidade: perspectivas da atuação penal na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2008.
- RUBIO, Delia Matilde Ferreira. *El derecho a la intimidad*. Buenos Aires: Universidad, 1982.
- SAINT-PAU, Jean-Christophe. Le droit au respect de la vie privée. In: SAINT-PAU, Jean-Christophe (org.). *Droits de la personnalité*. Paris: LexisNexis, 2013. p. 675-942.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- SILVA, Andréa Barroso. Direito à imagem: o delírio da redoma protetora. In: MIRANDA, Jorge; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz; FRUET, Gustavo Bonato (orgs.). *Direitos da Personalidade*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 281-332.

STANZIONE, Pasquale. Artt. 1-10. In: CENDON, Paolo (org). *Commentario al Codice Civile. Artt. 1-142*. Milano: Giuffrè, 2009.

THIEDE, Thomas. *Internationale Persönlichkeitsrechtsverletzungen*. Viena: Sramek, 2010.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. *Direito à imagem*. Curitiba: Juruá, 2018.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. *Direitos da personalidade*. São Paulo: Saraiva, 2011.

ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *Einführung in die Rechtsvergleichung: auf dem Gebiete des Privatrechts*. 3. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 1996.

Normas Editoriais

1. Serão aceitas colaborações inéditas e a publicação de um artigo está condicionada à sua adequação às normas editoriais, e seu simples recebimento desobriga a sua publicação. A revista *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização* classificará as colaborações de acordo com as seguintes seções:

1.1 Artigos: compreende textos que contenham relatos completos de estudos ou pesquisas concluídas, matérias de caráter opinativo, revisões da literatura e colaborações assemelhadas.

1.2 Resenhas: compreende análises críticas de livros, de periódicos recentemente publicados, dissertações e teses.

2. Excepcionalmente, a equipe editorial poderá aceitar a submissão de trabalhos que já tenham sido publicados e caso isso ocorra, serão submetidos ao mesmo processo de avaliação pelos pares que aqueles inéditos. O autor deverá apresentar autorização por escrito do editor da revista na qual seu trabalho tenha sido originalmente publicado, acompanhado de cópia do mesmo.

3. O processo de avaliação dos artigos e resenhas compreende duas fases: a primeira destinada à análise da adequação do trabalho à linha editorial da revista (Equipe Editorial) e a segunda referente à avaliação do conteúdo e qualidade dos trabalhos. Esta segunda fase é realizada mediante o processo de avaliação pelos pares, ou seja, os artigos serão submetidos à aprovação de no mínimo 2 pareceristas adhoc.

4. Os trabalhos serão enviados para a avaliação sem a identificação de autoria

5. Os trabalhos devem ser enviados no seguinte padrão:

1ª Página: Começar com o título do trabalho, seguido do texto. Não inserir o nome dos autores ou outros elementos que identifiquem a autoria. A autoria do artigo e a qualificação dos autores são inseridas nos campos específicos do formulário eletrônico. O objetivo aqui é garantir uma avaliação cega por pares. Os textos deverão ser digitados em Arial 12, espaço 1,5 margem de 2,5 cm, numeração arábica das páginas no ângulo superior direito, em programa compatível com o Word para Windows.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo para representar o conteúdo do texto e deverá ter a sua tradução para o inglês.

Resumo: em todos os artigos submetidos deve ser incluído um resumo informativo com o máximo de 250 palavras e espaço entre linhas simples. O resumo deve ser estruturado com as seguintes informações:

Objetivo do artigo (obrigatório);

Metodologia (obrigatório);

Conclusões (obrigatório);

Limitações da pesquisa e suas implicações (se aplicável);

Limitações práticas (se aplicável)

Originalidade ou valor (obrigatório);

A evolução da comunicação científica e da transmissão de conhecimentos possibilitou ao UniCEUB a criação de meios para o intercâmbio de idéias entre pares e a disseminação de informações.

As novas tecnologias da informação produzem sensíveis alterações nos processos de comunicação científica. Atualmente, a editoração das publicações acadêmicas do UniCEUB é informatizada em todas as suas etapas, com a utilização da plataforma SEER, Sistema de Editoração Eletrônico de Revistas. A aplicação do SEER permitiu acrescentar, no processo editorial, a avaliação dos pareceristas ad hoc e deu aos membros dos comitês editoriais e aos editores condições para consolidar a produção científica no UniCEUB e difundi-la por meio dos periódicos acadêmicos em mídia impressa e eletrônica.

Todas as edições das publicações científicas do UniCEUB estão disponíveis no site www.publicacoes-academicas.uniceub.br, com infraestrutura para acesso livre.

O UniCEUB publica as seguintes revistas:

- Revista Brasileira de Políticas Públicas
- Revista de Direito Internacional
- Universitas Arquitetura e Comunicação Social
- Universitas Ciências da Saúde
- Universitas Gestão e TI
- Universitas Humanas
- Universitas JUS
- Universitas Relações Internacionais



Destacar no mínimo três e no máximo seis palavras-chave que representem o conteúdo do texto. O resumo e as palavras-chave deverão ter a sua tradução para o inglês.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas referentes ao corpo do artigo deverão vir no rodapé do texto.

Apêndices: apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, estatísticas e outros elementos de suporte.

Materiais gráficos: fotografias nítidas e gráficos (estritamente indispensáveis à clareza do texto) poderão ser aceitos e cada fotografia ou gráfico deverá vir no texto e além disso cada um deverá ser enviado em arquivo separado. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e a permissão para reprodução.

Quadros: os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto. Assinalar, no texto, pelo seu número de ordem, os locais onde os quadros devem ser intercalados.

Referências: as referências redigidas segundo a norma NBR 6023/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), deverão ser apresentadas por ordem alfabética e constituir uma lista única no final do artigo. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor. Informações procedentes de comunicação pessoal, de trabalhos em andamento ou não publicados não devem ser incluídas na lista de referências, mas indicada em nota de rodapé.

Não utilizar o sistema Autor data para citações. O formato utilizado pela revista é o sistema numérico, onde a citação é indicada por número sobrescrito e a referência mencionada em nota de rodapé.

Recomendações: recomenda-se que se observem as

normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10520/2002), apresentação de originais (NBR 12256), norma para datar (NBR 892), numeração progressiva das seções de um documento (NBR 6024/2003) e resumos (NBR 6028/2003).

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

A partir de 2009, consideramos útil formular algumas sugestões (não obrigatórias) aos autores, com base nos principais motivos por recusa de artigos nos anos anteriores.

8. Responsabilidades e conflitos de interesse: A responsabilidade pelas informações e opiniões indicadas nos artigos é exclusiva dos autores. Eventuais conflitos de interesse serão de responsabilidade dos próprios autores e não do periódico.

Envio dos trabalhos:

1. Os trabalhos deverão ser enviados para a equipe editorial da revista no endereço eletrônico www.rdi.uni-ceub.br

2. Cada autor deve enviar declaração de responsabilidade nos termos abaixo:

“ Eu XXXX certifico que participei da concepção do trabalho tornar pública minha responsabilidade pelo seu conteúdo, que não omiti quaisquer ligações ou acordos de financiamento entre os autores e companhias que possam ter interesse na publicação deste artigo.”

3. Para as colaborações inéditas, cada autor deve enviar a transferência de direitos autorais nos termos abaixo:

“Eu XXXX declaro que em caso de aceitação do artigo inédito, a revista Revista Brasileira de Políticas Públicas passa a ter os direitos autorais a ele referentes.

