

Anais



Dilemas da governança e da governabilidade:
conflitos e conciliações

29 e 30 de novembro de 2023

ISBN 978-65-01-07260-9

Organização do Anais
Marta Cardoso de Andrade

Universidade Salvador (UNIFACS)
Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP)
Salvador
2024

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

Congresso Internacional de Políticas Públicas
(6. : 2023 : Bahia, SA)

Anais VI POLIPUB [livro eletrônico] : dilemas
da governança e da governabilidade : conflitos e
conciliações / [organização Marta Cardoso de
Andrade. -- Salvador, BA : Ed. dos Autores, 2024.
PDF

Vários autores.

Vários organizadores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-01-07260-9

1. Direito - Brasil 2. Educação 3. Governança
4. Políticas públicas 5. Tributação I. Andrade,
Marta Cardoso de. II. Título.

24-214103

CDU-34:304

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas : Direito 34:304

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Realização



UNIFACS



Reitor da UNIFACS

Abilio Gomes de Carvalho Júnior

Diretora da UNIFACS

Annita Kelly C. de Andrade Souza

Coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas

Prof. Dr. José Gileá de Souza

Comissão de Organização

Prof. Dr. Gustavo Nunes de Oliveira Costa

Prof. Dr. José Gileá de Souza

Profa. Dra. Marta Cardoso de Andrade

Profa. Dra. Mônica Matos Ribeiro

Prof. Dr. Vaner José do Prado

Comitê Científico

Prof. Dr. André Alves Portella

Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro

Profa. Dra. Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres

Prof. Dr. Gustavo Nunes de Oliveira Costa

Prof. Dr. Hélder Uzêda Castro

Prof. Dr. Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos

Prof. Dr. José Euclimar Xavier de Menezes

Prof. Dr. José Gileá de Souza

Profa. Dra. Marta Cardoso de Andrade

Profa. Dra. Mônica Matos Ribeiro

Prof. Dr. Vaner José do Prado

Comitê Técnico

Me. Abdon Campos dos Santos

Ma. Andréa dos Santos Reis

Daniele Lígia de Moura Nunes Pazo

Ma. Líliam dos Santos Vasconcelos

Sheila Bilby de Oliveira

Marca do PPGDGPP e do Congresso

Prof. Me. Pablo Araújo Caldas

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
GRUPOS DE TRABALHOS DO POLIPUB	9
PROGRAMAÇÃO GERAL DO VI POLIPUB	13

TRABALHOS APRESENTADOS NOS GT

GT1- *Desenvolvimento Sustentável, Sustentabilidade e ESG* Organizadora: Profa. Dra. Marta Andrade

<i>Entre palavras e ações: o greenwashing na indústria da moda.....</i>	<i>16</i>
Camila Bispo Montenegro da Silva	
Marta Cardoso de Andrade	

<i>Gentrificação do Rio Vermelho: transição do antigo Mercado do Peixe para a atual Vila Caramuru</i>	<i>27</i>
Olívia Macedo Moura	
Robert Romão Fontes Santos	
Marta Cardoso de Andrade	

GT4 - *Cenário Fiscal Contemporâneo e o Financiamento de Políticas Públicas* Organizadores: Prof. Dr. André Portella e Prof. Dr. Augusto Monteiro

<i>Desafios da implementação do cashback tributário previsto na PEC N° 45/2019.....</i>	<i>37</i>
Anna Tereza Landgraf	
Camila Guerreiro Britto	
Hélder Uzêda Castro	

<i>Entrelace técnico entre proteção e seguridade social.....</i>	<i>49</i>
Diego Saraiva Sá	
Hélder Uzêda Castro	
Manoel Joaquim Fernandes de Barros	

GT5 - *Desinstitucionalização dos Hospitais de Custódia e Tratamento* Organizadores: Prof. Dr. José Menezes, Prof. Dr. Gustavo Costa e Profa. Dra. Cláudia Vaz

<i>Saúde mental: desinstitucionalização e inclusão social de pacientes em cumprimento de medida de segurança custodiados.....</i>	<i>70</i>
Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres	
Jamilton de Oliveira Santos	
Thays Helen dos Santos	
Ivina Guimaraes	
Marcos Venancio	

GT6 - Governança e Políticas Públicas

Organizadores: Profa. Dra. Mônica Matos e Prof. Dr. Vaner do Prado

<i>Déficit funcional dos serviços digitais do estado frente ao aceleração do processo virtual pós-pandemia</i>	84
Wrias de Melo Alves	
Hélder Uzêda Castro	
Manoel Joaquim Fernandes de Barros	
<i>Serviços Extrajudiciais e a Plataforma E-notariado</i>	99
Anderson Andrade e Araújo	
Mônica Matos Ribeiro	
Leonardo Correia Pinheiro de Andrade	
<i>A busca pelo Governo Digital: propostas e plataformas para Administração Pública.....</i>	110
Jeronimo Esteves do Souza Carvalho	
Sigmar Silva Spanier Neto	
Hélder Uzêda Castro	
Manoel Joaquim Fernandes de Barros	
<i>Governança e governabilidade no contexto do marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil</i>	121
Felipe de Oliveira Santana	
Mônica Matos Ribeiro	
<i>O povo indígena Munduruku e a influência da Comissão Internacional dos Direitos Humanos no período da Covid-19.....</i>	133
Sheila Bilby de Oliveira	
Mônica Matos Ribeiro	

GT7 - Educação, Direito e Políticas Públicas

Organizadores: Profa. Dra. Cláudia Vaz e Profa. Dra. Marta Andrade

<i>A pedagogia freireana como garantidora do direito à educação em seu máximo existencial</i>	147
Raquel Serra Rebouças	
Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas	
<i>Governança: indicadores da educação especial no Brasil</i>	165
Jeferson Howard Paiva de Azevedo	
Marta Cardoso de Andrade	
<i>A contribuição da formação continuada na atuação do docente.....</i>	176
Ionara Oliveira Cardoso Pinto	
Marta Cardoso de Andrade	

GT8 - Ética, Sociedade e Democracia

Organizadores: Prof. Dr. José Menezes e Profa. Dra. Marta Andrade

Transparência pública nos municípios: um elo entre a sociedade e o governo local..... 191

Rosivaldo Pereira Correia

Marta Cardoso de Andrade

I PoliPub Jr.

Organizadores: Prof. Dr. Jonnas Vasconcelos e Profa. Dra. Marta Andrade

Sistemática de solução de conflito entre os bancos multilaterais de desenvolvimento e os seus funcionários com imunidade jurisdicional..... 203

Gláucia Santos

O papel do novo Banco de Desenvolvimento na promoção de transições ecológicas justas nos países membros do BRICS..... 206

Clara Oliveira de Holanda Cavalcante

Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos

O tribunal administrativo da organização internacional do trabalho como mecanismo de solução de conflitos ético-administrativos em organismos multilaterais 210

Maria Paula Malheiros Couto

Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos

APRESENTAÇÃO

O *Congresso Internacional de Políticas Públicas (POLIPUB)* constitui-se numa experiência inovadora de formação em nível avançado voltada à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas seja em âmbito nacional ou no internacional.

Trata-se de um espaço público destinado ao debate de trabalhos elaborados no âmbito do *stricto sensu*, submetidos e aprovados pelo Comitê Científico, em formato sistemático, com o escopo de disseminação científica.

Este evento já se encontra na sua sexta edição. Dessa forma, o VI *POLIPUB* ocorreu na Universidade Salvador (UNIFACS), em Salvador, Bahia, Brasil, em dois dias, 29 e 30 de novembro de 2023.

O que se presenciou foi que a participação de toda a comunidade foi fundamental para que se tenha uma mudança de pensamento e se possa encarar os novos desafios da atualidade no tocante da governança e governabilidade. Os presentes e palestrantes mostraram sua atitude em querer o melhor para compreender esses dois conceitos que inquietam a sociedade brasileira e global com intensos debates e apresentações que contribuíram com o debate proposto acerca dos *Dilemas da governança e da governabilidade: conflitos e conciliações*.

Nesta edição, dentro do VI *POLIPUB*, ainda aconteceram os lançamentos de dois eventos, a saber:

- *1ª Jornada de Iniciação Científica em Políticas Públicas (PoliPub Jr.)*, que se constitui de um espaço acadêmico destinado a acolher pesquisas elaboradas nos cursos de graduação em projetos de iniciação científica (voluntário ou Pibic), encaminhadas diretamente pelo(a) estudante, sendo obrigatória a presença de um(a) professor(a) orientador(a) na coautoria dos trabalhos submetidos nesta Jornada; e o
- *1º Encontro com Autores/Organizadores/Editores de Publicações sobre Políticas Públicas (POLIPUB Publi)*, o qual é um espaço destinado ao lançamento de novas publicações – livros, revistas, portais e outros produtos de difusão acadêmica – de autoria ou organização de participantes inscritos(a) no VI *POLIPUB*, possibilitando aos autores, organizadores ou editores(a) a apresentação de suas obras e ensejando o diálogo com leitores ou usuários potenciais.

O *Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP)* tem, com esse Evento, uma oportunidade para promover intercâmbio na construção de conhecimento em aderência e integração com as suas Linhas de Pesquisa. Além

de proporcionar amostra de sua produção científica, acolhe igualmente a produção de programas congêneres, atraindo autores de outros centros de investigação, que tenham traços de afinidades e potencial para realização de trabalhos conjuntos, formando uma rede de Programas que sejam capazes de interconectarem de forma recíproca.

GRUPOS DE TRABALHOS DO POLIPUB

Os trabalhos submetidos, no VI POLIPUB, foram agrupados por temáticas nos **Grupos de Trabalhos (GT)**, os quais foram os seguintes:

GT1 – Desenvolvimento Sustentável, Sustentabilidade e ESG

Ementa:

Discutir os entrelaces e disparidades entre Desenvolvimento Sustentável, Sustentabilidade e ESG; bem como as Políticas Públicas (PP) que versam sobre essas áreas. Para tanto, serão considerados estudos que abordem aos seguintes tópicos: 1) os tripés das três áreas focos do GT, os quais vislumbram a responsabilidade ambientais, sociais e econômica, este substituído não ESG pelo da governança nas esferas pública, privada e do terceiro setor; 2) a responsabilidade ambiental subdivide-se em: meio antrópico (modificação no uso do solo, extração de matérias-primas, e/ou emissão de rejeitos), questões acerca do carbono, economia circular, economia verde, aquecimento global; mudanças climática, transição energética, certificações; 3) a responsabilidade social divide-se ainda em: diversidade e inclusão, capacitação, respeito às comunidade, incentivo e respeito à cultura; 3) econômico e governança subdividido igualmente em: indicadores financeiros; fontes de financiamento, cadeias de valor e vantagem competitiva, princípios da governança, planejamento; 4) governo, políticas e gestão pública; 5) discurso e comunicação sobre as ações empreendidas com foco nas áreas estudadas. Destaca-se que todos os trabalhos devem ter como análise as áreas propostas no GT.

Responsável:

Profa. Dra. Marta Cardoso de Andrade

GT2 – BRICS: Governança e Políticas Públicas

Ementa:

Este Grupo de Trabalho tem por objeto a agenda de cooperação que emerge do BRICS, abrangendo não apenas a análise das ações do grupo em relação à governança global - que inclui diferentes temas, como relações de trabalho, desenvolvimento sustentável, sistema monetário e financeiro, entre outros - mas também examinar os diferentes modelos regulatórios adotados por cada um desses países, principalmente no âmbito das políticas públicas. O escopo deste GT recepciona pesquisas que (i) reflitam sobre o papel do BRICS nas transformações da ordem global; e/ou (ii) investiguem aspectos específicos da agenda de cooperação do BRICS, como as

iniciativas financeiras e monetárias, como o Novo Banco de Desenvolvimento, o Arranjo Contingente de Reservas, entre outros; e/ou (iii) analisem os políticas públicas praticados por pelo menos um dos países-membros em áreas de interesse comum, como nos setores de energia, infraestrutura, saúde, habitação, ciência e tecnologia, e desenvolvimento regional.

Responsável:

Prof. Dr. Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos

GT3 - Governança, Inovação e Cidades Inteligentes

Ementa:

Discutir governança, incluindo dimensões ambientais e sociais, nas esferas públicas e privada, assim como inovação e desenvolvimento de cidades inteligentes. Fazem parte do escopo deste GT trabalhos que versem sobre: (1) transformação digital; (2) empreendedorismo, responsabilidade e modelos sustentáveis; (3) economia e desenvolvimento regional, local ou territorial; (4) geoeconomia e novas cadeias globais de valor; (5) governo eletrônico, políticas públicas e sociedade; (6) materialismo do capital natural e dependência de recursos; (7) transição, diversidade, eficiência e inclusão energética; (8) novas alternativas para modelagens econômicas e de financiamento (baixo carbono, circular, verde, azul, entre outros); (9) orçamentos participativos, cidadania e geoinformação; (10) principais indicadores: economia, ambiente, abertura internacional, coesão social, administração pública, planejamento urbano, tecnologia, mobilidade e transporte, capital humano e governança global, corporativa e territorial. A proposta deste GT é melhor compreender o fenômeno Cidades Inteligentes, também conhecidas como Cidades Sustentáveis ou Cidades Digitais; igualmente, assumir referência multiescalar para as chamadas Regiões Inteligentes.

Responsáveis

Prof. Dr. Hélder Uzêda Castro

Prof. Dr. Joberto Sérgio Barbosa Martins

GT4 - Cenário Fiscal Contemporâneo e o Financiamento de Políticas Públicas

Ementa:

Discutir: Cenário Fiscal Pós-Covid; Novo Arcabouço Fiscal; Teto de Gastos e o Financiamento de Políticas Públicas; Endividamento Público e Sustentabilidade Fiscal; Crise Fiscal Contemporânea; Equilíbrio Fiscal e Desenvolvimento Econômico; Aspectos Fiscais da

Estrutura Federativa do Brasil; Condicionantes Fiscais do Desenvolvimento Socioeconômico; Tributação e Equidade; Reforma Tributária; Estrutura Tributária e Justiça Fiscal.

Responsáveis:

Prof. Dr. André Alves Portella

Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro

GT5 - Desinstitucionalização dos Hospitais de Custódia e Tratamento

Ementa:

Os diversos estudos sobre o sistema prisional, as ações da Desinstitucionalização dos Hospitais de Custódia e Tratamento que se baseiam nas diretrizes da Resolução nº 487/2023 para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei n. 10.216/2001 e a garantia de direitos humanos têm ocasionado discussões e implicações sociais e jurídicas na percepção das políticas e nas pesquisas. Para a desinstitucionalização e extinção do HCT tem sido discutida a importância da mobilização da Rede de Atenção Psicossocial, da construção de fluxos de atenção à pessoa com transtorno mental que cometeu um ilícito penal com as secretarias de saúde, assistência social, direitos humanos e administração penitenciária, capacitação e educação permanente para servidores e magistrados em consonância com os Direitos Humanos. Considerando o tema, as questões éticas, teóricas e metodológicas e o conflito comum na esfera prisional que diz respeito a relação entre saúde e justiça, o objetivo deste GT é aprofundar a discussão crítica sobre o sistema prisional, o Hospital de Custódia e os direitos humanos dos encarcerados, reunindo pesquisas que evidenciem as reflexões sobre o tema.

Responsáveis:

Profa. Dra. Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres

Prof. Dr. Gustavo Nunes de Oliveira Costa

Prof. Dr. José Euclimar Xavier de Menezes

GT6 - Governança e Políticas Públicas

Ementa:

Discutir: organização do Estado e Gestão Pública; processo de governança pública e de produção de políticas públicas de proteção aos direitos sociais; práticas democráticas que envolvem os cidadãos no planejamento político, nas decisões e no controle do Estado e dos

governos; relações institucionais e seus impactos para a consolidação da governança pública; desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Responsáveis:

Profa. Dra. Mônica Matos Ribeiro

Prof. Dr. Vaner José do Prado

GT7 - Educação, Direito e Políticas Públicas

Ementa:

Analisar as políticas públicas para enfrentamento de temas acerca dos entrelaces entre Educação e Direito, como também no tocante das Políticas Públicas voltadas para a educação. Para tanto, serão considerados estudos que discutam criticamente, os seguintes tópicos: 1) Políticas Públicas voltadas para o Ensino Superior ou o Ensino Básico; 3) Direito à Educação; 4) Educação e Desenvolvimento; 5) Educação e Cidadania; 6) Educação Digital. Salienta-se que todos os trabalhos devem ter como análise as áreas propostas no GT.

Responsáveis:

Profa. Dra. Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres

Profa. Dra. Marta Cardoso de Andrade

GT7 – Ética, Sociedade e Democracia

Ementa:

Refletir e discutir questões que versem sobre: sociedade, sistema sociais, cultura, sujeitos coletivos e individuais; democracia e ação social; ética e discurso, moralidade pública e privada.

Responsáveis:

Prof. Dr. José Euclimar Xavier de Menezes

Profa. Dra. Marta Cardoso de Andrade

PROGRAMAÇÃO GERAL DO VI POLIPUB

1º dia: 29/11/23			
8h30 às 9h	Mesa de Abertura do VI POLIPUB	Sala Harvard	Prof. Dr. José Gileá
8h50 às 11h40	I PoliPub Jr. Evento interno ao VI POLIPUB <i>Podcasts: Minorias vulneráveis no Atlas da Violência: como os juristas pensam as suas defesas?</i>	Sala CTN	Professores responsáveis: Prof. Dr. José Menezes Prof. Dr. Pablo Domingues Prof. Dr. Lucas Carapiá
9h às 10h15	Mesa Redonda <i>Tensões Digitais: o conflito entre o acesso a dados individuais e direitos civis na era da tecnologia avançada</i>	Sala Harvard	Palestrante: Dr. Anderson Santana Mediadores: Prof. Dr. José Gileá Profa. Dra. Mônica Matos
Intervalo			
10h30 às 12h	Conferência <i>Os desafios do fomento à ciência, tecnologia e inovação no Brasil</i>	Sala Harvard	Conferencista: Prof. Dr. Fábio Guedes Gomes Mediadores: Profa. Dra. Mônica Matos Prof. Dr. Vaner do Prado
Intervalo			
14h às 16h	GT1- Desenvolvimento Sustentável, Sustentabilidade e ESG	Sala 231 CTN	Mediadora: Profa. Dra. Marta Andrade
	GT4 - Cenário Fiscal Contemporâneo e o Financiamento de Políticas Públicas	Sala 233 CTN	Mediadores: Prof. Dr. André Portella Prof. Dr. Augusto Monteiro
16h30 às 18h	GT5 - Desinstitucionalização dos Hospitais de Custódia e Tratamento	Sala Harvard	Mediadores: Prof. Dr. José Menezes Prof. Dr. Gustavo Costa Profa. Dra. Cláudia Vaz Convidado: Prof. Dr. Glaucio Carneiro
	I PoliPub Jr. (Comunicações) Evento interno ao VI POLIPUB	Sala 231 CTN	Mediadora: Profa. Dra. Marta Andrade
Intervalo			
19h às 21h	Painel <i>A proposta de Reforma Tributária do Governo Federal na perspectiva do Estado da Bahia, dos municípios e dos contribuintes</i>	Auditório CTN	Palestrantes: Dr. João Aslan Dr. Robson Sant'Anna Dr. José Antônio Garrido Mediadores: Prof. Dr. Augusto Monteiro Prof. Dr. André Portella
2º dia: 30/11/23			
8h às 10h	Painel <i>Oportunidades e Desafios no Uso da Inteligência Artificial no Contexto Jurídico</i>	Sala 225.com CTN	Debatedores: Prof. Dr. Glaucio Carneiro Mestre Abdon Campos Profa. Dra. Marta Andrade

			Mediador: Prof. Dr. José Menezes
	Palestra <i>Inteligência de Dados, Governança e Eficiência Energética</i>	Sala Harvard	Palestrante: Prof. Me. Mateus Almeida (Doutorando ITA e CEO Data Cockpit) Mediador: Prof. Dr. Hélder Castro
	Intervalo		
10h30 às 12h	Conferência <i>Políticas Públicas e Alteridade</i>	Sala Harvard	Conferencista: Profa. Dra. Maria Paula Dallari Mediadores: Prof. Dr. Jonnas Vasconcelos Prof. Dr. Miguel Calmon
	Intervalo		
13h30 às 15h45	GT7 - Educação, Direito e Políticas Públicas	Sala Harvard	Mediadoras: Profa. Dra. Cláudia Vaz Profa. Dra. Marta Andrade
14h às 15h45	GT6 - Governança e Políticas Públicas	Sala 221.com CTN	Mediadores: Profa. Dra. Mônica Matos Prof. Dr. Vaner do Prado
	Intervalo		
16h às 17h30	GT8 - Ética, Sociedade e Democracia	Sala 231 CTN	Mediadores: Prof. Dr. José Menezes Profa. Dra. Marta Andrade
	Mesa Redonda <i>Políticas Públicas em Saúde Única</i>	Sala Harvard	<i>Vigilância Animal no contexto de Saúde Única</i> Palestrante: Dra. Luciana Bahiense da Costa <i>One Health: conectando pessoas, ambientes e animais para gestão de risco de doenças zoonóticas</i> Palestrante: Dr. Fábio Neves Souza Mediador: Prof. Dr. Gustavo Costa
17h30 às 18h15	I POLIPUB Publi Evento interno ao VI POLIPUB Lançamento de e-books e livros com “fala” dos autores/organizadores Livros de Pesquisadores Docentes e Egressos do PPGDGPP	Sala Harvard	<i>Ciências Sociais Aplicadas IX- Educação, Desenvolvimento e Políticas Públicas</i> Organizadores: José Gileá de Souza; Kátia Maria Mendes; Pedro Camilo de Figueirêdo Neto e Daniela Magalhães Costa <i>Estudos avançados sobre Contratações Públicas</i> Organizadores: Juliana Costa e Jamil Santana <i>Aprimoramento da Gestão Pública Municipal à luz da Auditoria Interna</i> Autora: Vanessa Paixão
18h15 às 18h30	Mesa de Fechamento do VI POLIPUB	Auditório CTN	Prof. Dr. José Gileá

GT1

Desenvolvimento Sustentável, Sustentabilidade e ESG

Organizadora: Profa. Dra. Marta Andrade

ENTRE PALAVRAS E AÇÕES: O *GREENWASHING* NA INDÚSTRIA DA MODA

Camila Bispo Montenegro da SILVA¹
Marta Cardoso de ANDRADE²

RESUMO

Este artigo explora a problemática do *greenwashing* na indústria da moda, um fenômeno em que empresas fazem promessas sustentáveis vazias para enganar consumidores e criar uma imagem falsa acerca de suas responsabilidades. O objetivo principal é analisar a lacuna entre as promessas sustentáveis feitas por uma empresa e suas ações reais, destacando o impacto dessas práticas na sociedade e no meio ambiente. Para atingir esse objetivo, o artigo analisa os dados contidos no Relatório Sustentável 2022 da FARM. Essa análise profunda das práticas da FARM fornece dados sobre a diferença entre retórica e realidade no cenário da moda sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: *Greenwashing*. Sustentabilidade. Responsabilidade Ambiental. Indústria têxtil. Indústria da Moda.

1 INTRODUÇÃO

A sustentabilidade é um dos temas que mais se discute em termos globais, sendo as organizações e as marcas pressionadas para a praticá-la.

Em 1997, o considerado mundialmente como sendo o pai da Sustentabilidade, Elkington (2021), estipulou o *triple bottom line*, conhecido no Brasil como o tripé da Sustentabilidade, que é composto pelo ambiental, social e o econômico.

Observa-se que as empresas, por demanda da sociedade e dos seus *stakeholder*, necessitam incluir em suas práticas algo associado à responsabilidade social e/ou à da ambiental, uma vez que a econômica já é executada com eficácia e eficiência. Contudo, nem sempre aquelas possuem essas práticas, mas devido a referida pressão, o fazem apenas em nível discursivo, o que terminam por cometer o *greenwashing*, ou seja, isso acontece quando uma organização, pertencente a qualquer setor, divulga práticas ambientais positivas e, na verdade,

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, Especialista em Gestão Estratégica em Relações Públicas (FBB) e Bacharel em Relações Públicas.

² Pós-Doutora em Ciências da Comunicação (Universidade Nova de Lisboa) e Doutora em Letras (UFBA); Professora do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP-UNIFACS); e-mail: dramartaandrade@gmail.com

essa é possuidora de atuação contrária ou neutra aos interesses ambientais (Ribeiro; Epaminondas, 2010).

A indústria da moda, há muito tempo, tem sido um terreno fértil para expressões criativas e inovações estéticas. No entanto, nos últimos anos, uma sombra se estende sobre o brilho das passarelas e os visuais deslumbrantes das coleções sazonais.

A ascensão do *greenwashing* na moda revela uma desconexão entre o discurso proclamado pelas empresas e a realidade de suas práticas sustentáveis. Assim, enquanto se verbaliza compromisso ambiental e social, muitas vezes, o que está em exibição são estratégias de marketing vazias, assumindo uma postura de fachada que mascara práticas menos responsáveis e perigosas.

O *greenwashing*, além de ser uma prática enganosa, possui implicações profundas e prejudiciais tanto para o meio ambiente quanto para as comunidades envolvidas. Ao apresentar uma imagem falsa de responsabilidade ambiental, as empresas podem desviar a atenção de práticas insustentáveis, contribuindo assim para a perpetuação de sistemas que negligenciam os impactos prejudiciais da produção em massa.

No âmbito social, o *greenwashing* pode minar a confiança do consumidor, desviando o apoio de iniciativas genuínas e perpetuando a descrença nas intenções declaradas das empresas. Além disso, as comunidades locais, muitas vezes, suportam o peso das práticas insustentáveis, enfrentando impactos ambientais diretos, como poluição e degradação, que resultam em efeitos adversos para a saúde e o bem-estar.

Este artigo analisa o *greenwashing* na indústria da moda, focando o apresentando em termos de sustentabilidade pela FARM, uma marca reconhecida no cenário da moda brasileira.

O objetivo do estudo é analisar o exposto, no tocante da sustentabilidade, pela FARM em seu Relatório Sustentável 2022 e como esta constrói imagem discursiva através daquela.

Utilizou-se para tanto o método de estudo de caso único, coletando-se dados a partir da pesquisa documental – investigação do referido Relatório e de materiais publicados na mídia. Para examiná-los, usou-se a Análise do Discurso na linha francesa. Além disso, a aplicação da análise do discurso na linha francesa visa desvelar nuances linguísticas acerca da sustentabilidade no publicado pela FARM.

A relevância desta investigação não se limita à exposição de práticas enganosas, mas estende-se à promoção de uma análise crítica que alerte acerca dessas práticas antiéticas. À medida que se explora a importância da veracidade das informações divulgadas pelas empresas sustentáveis, vislumbra-se ainda a possibilidade de um caminho mais ético e responsável para a moda, onde as ações estejam alinhadas às palavras proclamadas. Este é um convite para ir além das aparências, desvendar o *greenwashing* e, assim, pavimentar o caminho para uma moda que verdadeiramente honre seus compromissos com a sustentabilidade, afinal, só assim, será de fato, sustentável.

2 SUSTENTABILIDADE CORPORATIVA E OUTROS CONCEITOS IMPORTANTES

Atualmente, a definição mais usual e aceita de desenvolvimento sustentável (DS), tendo a sustentabilidade em versão mais restrita deste, tem sido a propugnada pelo *Relatório Brundtland* (Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1987), difundida durante a realização da *Rio-92 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (1991), que considera que o DS deve atender às necessidades do presente sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras coincidindo com o preconizado pela *World Commission on Environment and Development* (WCED, 1987).

Para Elkington (1994, [1997]2012), criador do termo *Triple Bottom Line*, a sustentabilidade é o equilíbrio entre os três pilares: o ambiental, o econômico e o social. A expectativa de que as empresas devam contribuir de forma progressiva com a sustentabilidade surge do reconhecimento de que os negócios precisam de mercados estáveis e que devem possuir habilidades tecnológicas, financeiras e de gerenciamento necessário para possibilitar a transição rumo ao desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, uma organização preocupada com a sustentabilidade é uma corporação “(...) que pratica a responsabilidade social e ambiental, mantendo uma postura ética e responsável com todos os seus públicos e, como isso, provando ser uma empresa que procura contribuir para o desenvolvimento sustentável” (Martins, 2008, p. 20). Para efeitos da proposta deste estudo, essa será igualmente entendida como “(...) prover o melhor para as pessoas e para o ambiente no presente e com vista ao futuro. Assim, a sustentabilidade está ligada a uma visão de longo prazo e se constitui em fator de motivação para a organização que consegue conduzir suas ações de forma ética” (*Idem*).

Necessita, assim, contribuir com o desenvolvimento social, monitorando os impactos econômicos, sociais e ambientais de suas ações em relação às diversas partes interessadas. A preocupação com seus *stakeholders* é primordial para as operações sustentáveis de uma organização (Naves, 2009, p. 202).

Enquanto o DS seria entendido como sendo, segundo igualmente, aquele desenvolvimento que, ao mesmo tempo, gera crescimento econômico; preocupa-se com o impacto desse crescimento no ambiente, refletindo sobre a natureza que se deixará para as gerações futuras; e, por fim, volta-se para o desenvolvimento e inclusão social (Martins, 2008). Dessa forma, observa-se que o resultado da sustentabilidade empresarial (SE) está na concretização do DS. Posto isso, este artigo foca na SE. Dantas (2009, p. 86-87) defende que

A estratégia de sustentabilidade empresarial de uma organização deve estar integrada, de forma coerente e transversal, (sic) dentro do grupo a que a organização pertence, (sic) e basear-se no desenvolvimento de um vasto conjunto de práticas e processos, apoiados em três vertentes, que consideramos como de grande importância para as

organizações – a econômica, a ambiental e a social – uma vez que, sob nosso ponto de vista, são intrínsecas à estratégia de sustentabilidade empresarial.

Sabe-se, entretanto, que a adoção de práticas sustentáveis, as quais quase sempre não conduzem que a empresa obtenha ganhos econômicos, mas que faz a organização aumentar o seu capital reputacional

Hodiernamente, esse tipo de capital é um dos mais almejados no mundo organizacional. Segundo Machado Filho e Zylbersztajn (2004), pode ser compreendido como sendo aquela porção do valor de mercado da empresa que pode ser atribuída à percepção que se tem da organização como uma corporação de boa conduta no mercado. Destaca-se que é formado por várias dimensões que moldam a imagem de uma determinada corporação. Enquanto a imagem corporativa

(...) é a percepção que os públicos de interesse têm da organização e é oriunda das informações recebidas acerca dessa empresa. (...) A formação desse conjunto de dados dependerá fundamentalmente: das informações que têm sobre a organização; da maneira pela qual adquiriram essas informações; da forma individual que se tem de agrupar essas informações em categorias; da percepção da ligação entre essas informações e outras, já existentes na memória de cada um desses indivíduos; da percepção da ligação dessas informações entre si; e, por fim, do modo pessoal de acessar as informações, de recuperar os dados que constituem os modelos, para, dessa forma, pensar sobre eles (Andrade, 2010).

Sobre a reputação, pode-se afirmar que é o conjunto das várias imagens na linha do tempo. Dessa forma, pode-se afirmar que “A empresa é reconhecida pelo seu nome e pelas suas apresentações, formando imagens mentais que levam à formação da reputação corporativa (...)” (Machado Filho, 2002, p. 66), a qual se constitui ao longo do tempo, como já mencionado.

Assim, para se formar a imagem e, conseqüentemente, a reputação e o capital reputacional de uma empresa, os *stakeholders* vão acumulando informações acerca da organização de várias fontes, como afirmou Andrade (2010), e essas seriam advindas da mídia em geral e dos setores internos da própria organização responsáveis pelas comunicações dirigidas, nas quais se observa justamente a construção e divulgação do discurso da SE.

Convém compreender o que vem a ser esse discurso construído pelas/ nas/das empresas e a importância da sua elaboração consciente por aquelas. Segundo Tereza Halliday (2009, p. 32), esse discurso seria “(...) o conjunto de práticas linguísticas, semânticas e retóricas das pessoas jurídicas”. Ainda assevera que “(...) os textos produzidos pelas organizações – difundidos seja por meio de fala, seja por escrito – são a manifestação primordial de seu discurso”, uma vez que é a partir desses que os públicos formam a imagem e, conseqüentemente, reputação da organização com a qual termina estabelecendo relacionamentos duradouros ou não.

Dessa maneira, para difundir uma imagem favorável acerca das empresas e o discurso dessas sobre a SE, as organizações elaboram um documento, o Relatório de Sustentabilidade (RS), cujo modelo

de elaboração é o da *Global Reporting Initiative* (GRI), adotado por milhares de organizações espalhadas pelo planeta, e é

Resultado de um conjunto de dados e de indicadores dos investimentos, além das iniciativas de cunho social direcionadas aos diversos públicos com os quais a empresa interage, esses relatórios cumprem a função de conferir transparência e dar visibilidade desses feitos, levando informações não apenas aos acionistas das companhias (*shareholders*, no jargão do mercado), mas também a um número maior de públicos estratégicos (*stakeholders*) (...) (DUARTE, 2008, p. 85).

Por fim, cabe destacar a afirmação da eCycle (2024) que pondera sobre

(...) a pretensa superioridade de nossa espécie e uma errônea interpretação da cultura como algo superior à natureza é uma das bases de nossa civilização e deve ser discutida para que seja possível pensarmos novos caminhos para nossa economia em longo prazo, levando em consideração a sociedade e cultura, de modo a garantir a continuidade da existência de nossa espécie no planeta Terra.

Diante disso, fica a reflexão sobre o que seriam as práticas reais de sustentabilidade, seja no âmbito empresarial seja a praticada pelos indivíduos em suas atitudes e comportamentos cotidianos.

3 PARA ALÉM DAS PALAVRAS: ENTRE PROMESSAS E REALIDADE SOBRE AS AÇÕES SUSTENTÁVEIS DA FARM

No panorama dinâmico da indústria da moda, a crescente preocupação com práticas sustentáveis destaca-se como uma resposta necessária à pressão global por responsabilidade ambiental e social, quando não as têm a prática mais comum é a de *greenwashing*.

Desde 2007, o termo *greenwashing* vem sendo utilizado no mundo corporativo, sendo considerado como uma prática organizacional. Sua melhor tradução seria algo como “lavagem verde”, mas há quem o compreenda como “pincelada verde”. Está-se diante dessa prática quando uma empresa, organização não governamental (ONG), ou mesmo o próprio governo, propaga práticas ambientais positivas e, na verdade, possui atuação contrária ou neutra aos interesses e bens ambientais (Ribeiro; Epaminondas, 2010). O fenômeno apresenta uma desconexão perceptível entre as promessas idealizadas pelas empresas e a realidade de suas práticas sustentáveis. Ao explorar a contextualização das práticas enganosas, identifica-se o paradoxo subjacente em empresas que, embora proclamem compromissos ambientais e sociais³, não as empreende.

³ Para o pilar social, existe o termo *socialwashing*, não tão propagado e difundido como o *greenwashing*, o qual é eminentemente vinculado ao ambiente. Apesar dessa diferença, para efeitos deste trabalho, usar-se-á o segundo termo para os dois pilares: tanto para o social como para o ambiental.

Para exemplificar essa dualidade, escolheu-se a FARM por essa se torna um estudo de caso revelador. Essa escolha deu-se por ser uma empresa que se propaga como sustentável (FARM, 2022), é uma marca que se utiliza da indústria têxtil – por natureza poluidora – para disponibilizar seu produto aos seus consumidores, bem como por ser do ramo da moda.

O primeiro argumento advém do Parlamento Europeu (2020), quando esse assevera que “A produção têxtil necessita de muita água e de terrenos para o cultivo de algodão e outras fibras”. Além disso, há a etapa de tingimento na qual se tem outros problemas referentes à poluição. Para ilustrar isso, caso se pense apenas em produção de tecido de algodão, tem-se o seguinte:

(...) as etapas de produção têxtil, o algodão usado normalmente é tingido com corantes que tem em sua composição diversos elementos como ácidos, sólidos solúveis e compostos tóxicos, os quais podem contaminar os recursos hídricos. Nesse diapasão, considerando que a remoção deles é difícil porque são muito solúveis, eles modificam as características dos recursos naturais e dos seres vivos que habitam os ecossistemas, pois impedem a passagem da radiação solar, alterando a fotossíntese e sendo absorvidos pelos organismos. Para a saúde humana, como em regra são tóxicos, esses compostos além do forte odor exalado, se ingeridos ocasionam problemas que podem estar associados ao câncer de bexiga e do fígado. (Toniollo; Zancan; Wüst, 2015, p. 2)

Desse modo, observa-se que o impacto da produção têxtil sobre o meio ambiente é incontestável. Segundo a empresa Vertown, gestora de resíduos,

A indústria da moda é responsável por 8% da emissão de gás carbônico na atmosfera. Esse dado faz com que as mesmas (sic) fiquem classificadas como as segundas mais poluentes de todo o mundo, ficando atrás apenas do setor petrolífero. Além disso, quando discorremos sobre os impactos ambientais da indústria da moda, abordamos muito mais do que somente a extração de matéria-prima, assim como também sobre o consumo de água, de energia, emissões de carbono, e, principalmente, o descarte de resíduos.

O Parlamento Europeu (2020) igualmente vem advertindo que “A moda rápida aumentou criticamente a quantidade de peças de roupa produzidas e descartadas. (...) é a oferta constante de novos estilos (...) Apenas 1 % das roupas usadas são recicladas para peças novas de roupa”.

Para corroborar com mais argumentos, o Relatório⁴ da *Ella Macarthur Foundation* em parceria como a *Circular Fibres Iniciativa* (2017) revela que a produção têxtil usa cerca de 93 bilhões de metros cúbicos de água anualmente – isso equivale a 37 milhões de piscinas olímpicas – desde o cultivo de fibras de plantas até a lavagem e tingimento de tecidos. Pode-se classificar isso como uso irresponsável de recursos hídricos como também um dos “vilões” da indústria da moda. O documento ainda destaca

⁴ Relatório, cujo título em língua inglesa é *A New Textiles Economy: Redesigning fashion's future*, com tradução para o português, *Uma nova economia têxtil: redesenhar o futuro da moda*, tem conteúdo de recomendações acerca de como adaptar a indústria da moda às novas demandas do mundo do negócios contemporâneo com foco na Sustentabilidade.

que esse uso excessivo de recursos hídricos pode levar à escassez de água em áreas onde a água já é limitada, especialmente em países em desenvolvimento.

A produção de viscose está diretamente ligada ao desmatamento. Segundo “(...) a consultoria Canopy, estima que 30% da viscose produzida no mundo é proveniente de árvores de florestas nativas e ameaçadas de extinção, incluindo a Amazônia” (Zanon, 2021).

Posto este cenário, nota-se que a FARM está inserida totalmente no cenário descrito: contribui com a poluição proveniente da indústria têxtil e com o descarte inerente a da moda.

Através desse último dado, é inevitável pensar na dimensão e na proporção que uma empresa como essa deve modificar-se para se tornar sustentável, precisando levar em consideração o mal que faz. Para que uma organização e marca sejam intituladas como sustentáveis, precisa, no mínimo, retribuir para a natureza o que retira desta. O que torna o segmento têxtil, um ramo importante para se analisar de forma crítica, suas ações que dizer possuir sob o rótulo de sustentável.

Neste tocante, em seu Relatório, a FARM (2022, p. 41) afirma que “emitimos 5.238 toneladas de CO² nos nossos processos de produção das coleções verão 21 e alto verão 21. compensamos plantando 10.140 mudas de árvores nativas brasileiras. restauramos 21 hectares”. Se compromete também com “Em setembro de 2020, lançamos a iniciativa ‘Mil árvores por dia, todos os dias’, ampliando a plataforma de reflorestamento da FARM, que existe desde 2018” (p. 39). Vamos aos números expressos:

- de 1º de outubro de 2020 (não se considerou setembro por estar lançando a campanha de reflorestamento) a 23 de março de 2021 (quando termina oficialmente o verão), são 173 dias vezes 1.000 tem-se 173.000 mudas plantadas, mas a FARM só plantou 10.140, algo deu errado;
- 21 hectares equivalem a aproximadamente 30 campos de futebol o que é ínfimo quando comparado às 5.238 toneladas de CO² gastos na produção de apenas duas coleções.

Esses são exemplos em que se pode se perder nos números e é assim que se pratica o *greenwashing*. Diante disso, salienta-se que transparência emerge como um elemento crucial na busca por práticas sustentáveis genuínas. Este segmento aborda a importância da transparência como um mecanismo essencial para avaliar a autenticidade dos compromissos sustentáveis das empresas.

Observa-se também que, ao se ler o texto, parece que a FARM está fazendo muito pelo planeta, mas, ao se deter nos dados, conclui-se a prática fica apenas no palavreado vazio de significado real para sustentabilidade em seu pilar ambiental.

Ao trazer à tona as complexidades e desafios inerentes a essa área, cabe uma reflexão crítica sobre o verdadeiro significado de sustentabilidade na moda contemporânea. O filósofo italiano Giorgio Agamben (2009) destaca que a moda é um bom exemplo dessa especial experiência do tempo que se denomina de contemporaneidade. Ainda sugere que esta está intrinsecamente ligada ao próprio tempo, simultaneamente aderindo ao presente e distanciando-se dele. Assim, argumenta que o tempo na moda

está, de maneira essencial, adiantado a si mesmo e, paradoxalmente, sempre atrasado. Essa contradição, segundo o filósofo, estabelece a temporalidade na moda como inerentemente contemporânea.

Um reflexo dessa característica singular é a habilidade da moda em "citar" momentos do passado, como os anos 1920, anos 1970 ou a moda neoclássica, revitalizando tudo o que anteriormente havia sido considerado ultrapassado ou obsoleto. Agamben (2009) destaca que essa capacidade de citar e reinterpretar o passado confere à moda uma qualidade única, uma vez que ela perpetuamente recicla tendências e atualiza esses momentos, criando uma interseção fascinante entre o antigo e o novo na experiência temporal da contemporaneidade. O problema é que o que se atualiza e recicla é apenas o estilo, a tendência, e não o produto físico em si, o qual foi descartado há anos.

Caso se foque na FARM (2022, p. 2), em seu relatório há a seguinte informação: “(...) desde 2016 (sic) passamos a ter experiências com temas da agenda ambiental, social e de governança (ESG, na sigla em inglês)”, o que já é *greenwashing* uma vez que é uma marca que lança coleção a cada três meses, estimulando a troca constante de seus produtos, então seu compromisso com o ambiental já não procede.

Para lançar a coleção, terá que comprar material na indústria têxtil. Desse modo, continua estimulando o ciclo da poluição do ambiente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao transitar pelas intrincadas tramas da indústria da moda, este artigo buscou lançar luz sobre as práticas de *greenwashing*, destacando a desconexão evidente entre as proclamações sustentáveis da FARM e a realidade de suas ações.

A análise revelou um paradoxo fundamental na postura da FARM que, embora tenha adotado uma posição pública de comprometimento com a sustentabilidade ambiental, apresenta práticas ambientais que contam uma história diferente, maquiadas e apresentadas via argumentos numéricos, os quais terminam por gerar imagem discursiva positiva e conseguinte capital reputacional para a marca.

O Relatório Sustentável de 2022 da FARM serviu como ponto de partida crítico para examinar as alegações da empresa, ressaltando a necessidade de uma prática mais profunda para ir além das promessas superficiais.

Ao explorar o impacto da indústria têxtil, constatou-se que a FARM desencadeia impactos ambientais significativos, colaborando com o desmatamento e o consumo excessivo de água. A análise apontou para a urgência de uma abordagem mais abrangente, indo além das métricas de plantação de árvores, que, embora divulgadas como substanciais, se mostram mínimas diante do estrago causado.

A transparência, um pilar vital na busca pela autenticidade sustentável, emergiu como um ponto delicado no caso da FARM, que divulgou dados que, embora possam ser interpretados como

preocupações ambientais, revelam-se ínfimas diante do impacto negativo causado pela lógica do seu negócio.

Destaca-se que, ao incorporar as questões ambientais em sua narrativa, a empresa não apenas busca visibilidade, mas também impacta positivamente seus consumidores, criando uma conexão além do âmbito comercial. No entanto, é crucial observar que o compromisso real com essas causas não deve obscurecer as práticas ambientais. A verdadeira sustentabilidade, na indústria da moda, exige um equilíbrio integral entre a responsabilidade social e ambiental.

Ao expor as práticas questionáveis da FARM, espera-se inspirar uma reflexão crítica sobre a necessidade imperativa de transparência, ética e responsabilidade no cenário da moda contemporânea no tocante às questões de SE. Como se pode atestar no caso da FARM, a transparência, muitas vezes, se torna uma área de deficiência, obscurecendo a verdadeira extensão das ações sustentáveis empreendidas pela empresa, sendo um caso típico de prática discursiva sem lastro de ações realizadas plenamente.

Ao se deparar com a complexidade dos desafios enfrentados pela indústria da moda em sua busca por sustentabilidade, consegue-se observar obstáculos significativos, como práticas de *greenwashing* arraigadas e a falta de regulamentações rigorosas.

Ao discutir perspectivas para o futuro, destaca-se a necessidade de uma mudança sistêmica e uma abordagem mais integrada que vá além do marketing superficial. Não existe estratégia que sustente uma mentira por muito tempo, numa era que clama por ações que literalmente pretendem preservar o ambiente natural. Daí, a necessidade de pesquisas como esta que desmistifique o discurso montado para construir imagem e capital reputacional positivo junto aos *stakeholders* e *shareholders*.

Pode-se concluir este trabalho afirmando que é crucial buscar caminhos sustentáveis e responsáveis para garantir não apenas a continuidade da existência da espécie humana no planeta Terra, o único que se tem realmente, mas também para preservar a biodiversidade, os ecossistemas e o equilíbrio ambiental global. Isso envolve uma mudança profunda na forma como se concebe e pratica o desenvolvimento, reconhecendo a interdependência entre o equilíbrio do ambiente e o bem-estar humano, principalmente, que as empresas não deveriam realizar práticas sustentáveis “somente” para moldar sua imagem perante os *stakeholders*, mas pensando no futuro da existência humana. Afinal, a promoção da consciência ambiental e a adoção de práticas mais sustentáveis são fundamentais para forjar um futuro mais equilibrado e resiliente para as gerações presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. O que é o contemporâneo e outros ensaios. Tradução de Vinicius Nicastro Honesco. Chapecó, SC: Argos, 2009.

ANDRADE, Marta Cardoso de. **Imagem empresarial**. Salvador. 8 jul. 2010. Disponível em: <https://dramartaandrade.blogspot.com/search?q=imagem>. Acesso em: 27 fev. 2019.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Brundtland**. 19 dez. 1983. Disponível em: <https://ambiente.wordpress.com/2011/03/22/relatorio-brundtland-a-verso-original/>. Acesso em: 21 ago. 2022.

DANTAS, Edmundo Brandão. Imagem organizacional e imagem de marca. In: FÉLIX, Joana d'Arc Bicalho; BORDA, Gilson Zehetmeyer (Orgs.). **Gestão da Comunicação e Responsabilidade Socioambiental: uma nova visão de Marketing e Comunicação para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 51-94.

ELKINGTON, John. **Sustentabilidade: canibais com garfo e faca**. Tradução de Laura Prades Veiga. São Paulo, MBooks, [1997] 2012.

ELKINGTON, John. Towards the sustainable corporation: win-win-win business strategies for sustainable development. **California Management Review**, v. 36, n. 2, p. 90-100, jan. 1994. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/toc/cmra/36/2>. Acesso em: 26 dez. 2023.

ELLA MACARTHUR FOUNDATION; CIRCULAR FIBRES INICIATIVA. **A new textiles economy: redesigning fashion's future**. 2017. Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/uma-nova-economia-textil>. Acesso em: 27 dez. 2023.

ECYCLE. O que é sustentabilidade, exemplos e como adotar. **Blog eCycle**, 2024 Disponível em: <https://www.ecycle.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

FARM. **Relatório de Sustentabilidade 2022**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cf.farmriosoma.farmrio.com.br/sustentabilidade/_conteudo_site/_transparencia/FAR008_diagramacao_210606.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro. **Responsabilidade social corporativa e a criação de valor para as organizações: um estudo multicasos**. 2002. 204 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo: FEA/USP, 2002.

MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro; ZYLBERSZTAJN, Decio. Capital reputacional e responsabilidade social: considerações teóricas. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 87-98, abr./jun. 2004.

MARTINS, José Pedro Soares. **Responsabilidade Social Corporativa: como a postura responsável compartilhada pode gerar valor**. Campinas, SP: Komedi, 2008. (Coleção Sustentabilidade Corporativa).

NAVES, Rubens. Responsabilidade social, sustentabilidade e governança corporativa em um contexto ético. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling; OLIVEIRA, Ivone de Lourdes (Orgs.). **A comunicação na gestão da sustentabilidade das organizações**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2009. (Série Pensamento e Prática, 2). p. 197-209.

PARLAMENTO EUROPEU. O impacto da produção e dos resíduos têxteis no ambiente (infografias). **Temas Parlamento Europeu**, 29 dez. 2020. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20201208STO93327/o-impacto-da-producao-e-dos-residuos-texteis-no->

[ambiente/#:~:text=A%20produ%C3%A7%C3%A3o%20t%C3%AAxtil%20necessita%20de,em%20dois%20anos%20e%20meio.](#) Acesso em: 27 set. 2023.

TONIOLLO, Michele; ZANCAN, Natália Piva; WÜST, Caroline. Indústria têxtil: sustentabilidade, impactos e minimização. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 6., 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: IBEAS, 2015. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2015/V-029.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

VERTOWN. Indústria da moda e impactos no meio ambiente. **Blog da Vertown**, 8 set. 2023. Disponível em: <https://www.vertown.com/blog/industria-moda-impactos-meio-ambiente/#:~:text=A%20indústria%20da%20moda%20é,atrás%20apenas%20do%20setor%20petrolífero>. Acesso em: 19 dez. 2023.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. Oxford, England: Oxford University Press, 1987. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.

ZANON, Sibélia Relatório analisa impacto socioambiental das principais fibras utilizadas na indústria da moda. **Mongabay**, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2021/04/relatorio-analisa-impacto-socioambiental-das-principais-fibras-utilizadas-na-industria-da-moda/#:~:text=Somando%20se%20a%20isso%20C%20a,de%20extin%C3%A7%C3%A3o%20incluindo%20a%20Amaz%C3%B4nia>. Acesso em: 19 jan. 2024.

GENTRIFICAÇÃO DO RIO VERMELHO: TRANSIÇÃO DO ANTIGO MERCADO DO PEIXE PARA A ATUAL VILA CARAMURU

Olívia Macedo MOURA⁵
Robert Romão Fontes SANTOS⁶
Marta Cardoso de ANDRADE²⁷

RESUMO

O artigo tem o objetivo identificar as problemáticas envolvidas na transição do antigo Mercado do Peixe para a atual Vila Caramuru, no bairro do Rio Vermelho, marcado por um intenso processo de gentrificação e expulsão dos antigos trabalhadores que ali mantinham sua fonte de renda. A descaracterização de um dos espaços gastronômicos mais democráticos de Salvador, Bahia, tornou-o inacessível para a população com menor poder aquisitivo. Assim, buscou-se fazer um paralelo entre as questões envolvendo o processo de transição e de que forma essas poderiam ter sido evitadas, caso os responsáveis tivessem seguido as premissas básicas de ESG (*Environmental, Social and Governance*). Como principais resultados de pesquisa, notou-se a falta de transparência do poder público sobre como se deu o processo em questão; a intenção da então gestão municipal em promover uma mudança de público frequentador; e a postura da referida gestão em lidar com os trabalhadores que tiravam seu sustento no antigo Mercado.

PALAVRAS-CHAVE: Gentrificação; ASG; Gestão Pública; Espaço Público; Rio Vermelho.

1 INTRODUÇÃO

O Rio Vermelho (RV) é um dos bairros mais boêmios e mais característicos da capital baiana. Conhecido por sua agitação noturna com bares, praças, boates (voltadas tanto para o público LGBTQIA+⁸ quanto para o público hétero cisgênero), é também “palco” da lavagem do Rio Vermelho, festa que leva milhares de pessoas às ruas, atraindo moradores da cidade e turistas de diversas localidades do Brasil e do mundo.

⁵ Bacharel em Relações Públicas pela Universidade Salvador, e-mail: olivia.macedo31@gmail.com

⁶ Bacharel em Relações Públicas pela Universidade Salvador, e-mail: robertfontess7@gmail.com

⁷ Orientadora do trabalho. Pós-Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade Nova de Lisboa e Doutora em Letras pela Universidade Federal da Bahia; Professora do Programa de Pós-graduação Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP) - UNIFACS, e-mail: dramartaandrade@gmail.com

⁸ A sigla LGBTQIA+ significa “lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais, queer, intersexo, assexual+”.

Tais características formaram, ao longo do tempo, uma identidade peculiar para o RV, o que levou a atrair a atenção de visitantes e, conseqüentemente, de potenciais investidores que desejaram ocupar esse espaço urbano, posteriormente, ocuparam e se apropriaram de locais característicos do referido bairro.

Posto isso, decidiu-se estudar como um dos espaços mais característicos do RV, o Mercado do Peixe (MP) transformou-se na Vila Caramuru (VC), passando por um processo de gentrificação, que fere o princípio da responsabilidade social que deve ser inerente a uma gestão pública, como é o caso da Prefeitura Municipal de Salvador.

Para tanto, visando fundamentar teoricamente este estudo, utilizou-se: Ferreira (2021) para abordar o conceito de boemia; Florida (2011) e Bidou-Zachariasen (2006) para tratar de gentrificação.

Para se entender a referida transformação, foi empreendida uma pesquisa documental, analisando-se matérias de jornais e artigos de revistas encontrados por meio de pesquisa eletrônica em que se empreendeu em busca de termos com “Vila Caramuru” ou “antigo Mercado do Peixe”. Além disso, a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (SECULT) foi procurada para contribuir com documentos que retratam como se deu o processo de licitação dos espaços públicos da VC, bem como pesquisou-se as imagens do MP e da VC.

2 BOEMIA E GENTRIFICAÇÃO

Por boemia, compreende-se todas as atividades artísticas e culturais que compõem a vida noturna de uma sociedade, bem como o consumo de alimentos e bebidas em estabelecimentos como bares, restaurantes, baladas, clubes etc. É um estilo de vida que gera renda, atrai o turismo e que pode acarretar, inclusive, em grandes mudanças na infraestrutura de um bairro e, no macro, de uma cidade.

Florida (2011), reflete sobre criatividade, cultura e arte como importantes fatores que transformam a realidade social, indicando que o “Índice Boêmio”

(...) se baseia no número de escritores, designers, músicos, atores, diretores, pintores, escultores, fotógrafos e dançarinos. (...) o Índice Boêmio é um forte previsor de diversos fatores como a concentração de empresas de alta tecnologia, o crescimento populacional e a elevação das taxas de emprego (...) esse índice também é ótimo previsor do crescimento regional tanto em termos populacionais quanto empregatícios. (...) Isso corrobora a ideia de que lugares com um ambiente cultural e artístico próspero são mais propensos a gerar frutos econômicos criativos e crescimento econômico generalizado. (p. 260-261).

Essa reflexão indica a conexão e importância da boemia para a produção artística e cultural, geração de emprego e renda, melhoria da criatividade e qualidade de vida de quem pratica esse estilo de vida etc. Essas peculiaridades aliadas à possibilidade de conhecer pessoas diferentes e sair da vivência comum, atraem pessoas a frequentar espaços boêmios. Muitas, inclusive, buscam esses espaços para fazer morada.

As peculiaridades relativas aos bairros boêmios atraem novos investimentos e modelos de negócio, frequente renovação de públicos frequentadores, mais moradores e novas formas de ampliação da capacidade de atender a essa demanda. Em contrapartida, o custo de vida aumenta, entre outros efeitos colaterais. A esse processo dá-se o nome de gentrificação.

Sobre gentrificação, Bidou-Zachariasen (2006, p. 22) discorre que

O termo *gentrification* (sic) foi utilizado pela primeira vez por Ruth Glass, no início dos anos sessenta para descrever o processo mediante o qual famílias de classe média haviam povoado antigos bairros desvalorizados do centro de Londres, ao invés de se instalarem em subúrbios residenciais (...). Por essa noção a autora compreendia, ao mesmo tempo, a transformação da composição social dos residentes de certos bairros centrais, por meio da substituição de camadas populares por camadas médias assalariadas; e um processo diferente: o de investimento, reabilitação e apropriação, por estas camadas sociais, de um estoque de moradias e de bairros operários ou populares.

A boemia, aliada ao processo de gentrificação, fortalece a presença de trabalhadores e empresas que oferecem serviços tipo *premium*⁹, condizentes com a qualidade de vida almejada pelo público frequentador, composto por visitantes e moradores de maior poder aquisitivo; afugentando, também, trabalhadores precarizados e moradores de baixa renda dos bairros, que já não podem mais arcar com os altos custos de vida.

De acordo com Ferreira (2021, p. 76) "(...) a gentrificação não é, como acreditam alguns (ou querem nos fazer acreditar), um efeito colateral ou uma catástrofe natural; a gentrificação é planejada." Para esse mesmo autor, tem havido muito pouco rigor no tratamento da definição do termo e que não se deve engessá-lo. Sua proposta é a de que se desenvolva uma reflexão e complexificação do conceito.

Portanto, quando a boemia se estabelece em uma determinada região, deve ser lida como um sinal de que há importantes transformações sociais acontecendo no local, com grandes chances de aceleração do processo de gentrificação. Este processo costuma ser atroz com a

⁹ “**Premium** goods are of a higher than usual quality and are often expensive” (Collins, 2024).

população de baixa renda que fomenta culturalmente essas regiões e acabam não usufruindo de todo potencial criativo, artístico e econômico que são capazes de desenvolver, como culminam sendo limados dessas localidades por parte da iniciativa privada. Tudo isso decorre, sobretudo, da falha na gestão pública que permite ou até fomenta tal apropriação indevida.

3 GENTRIFICAÇÃO DO RIO VERMELHO

O movimento de elitização do RV, de acordo com Jesus (2005), iniciou-se no final do século XIX. O clima e as praias existentes, nesse espaço, fizeram com que as famílias abastardas de Salvador se deslocassem do dito centro dessa cidade para o bairro em questão, desencadeando na construção de casarões e palacetes em suas intermediações. Com isso, houve, como consequência, um investimento massivo na construção de hotéis, popularizando e movimentando ainda mais então denominado “Bairro dos Artistas”.

Observou-se que o antigo Mercado do Peixe (MP) se estabeleceu nesse cenário. Envolto de uma vida noturna movimentada e diversa, funcionava 24 horas por 7 dias na semana, ou seja, não fechava e se destacava como o local ideal para os que buscavam um “fim de festa, de noite”. De acordo com matéria redigida por Carmela (2016), vendia-se de tudo no local, como verduras, carnes, peixes, batidas, comidas típicas da região (feijoada, mocotó etc.) e cachaça feita por infusão com diversos sabores, dentre eles: catuaba, cravo, canela etc.

Até 2010, o MP era formado por cerca de 13 bares dispostos em barracas de lona. A partir de 2011, ainda na gestão do então prefeito João Henrique, houve uma ampliação para 36 bares com boxes de alvenaria, toldos e um calçamento que foi revitalizado na época daquele gestor. Tudo isso só foi possível a partir de uma iniciativa público privada entre a Prefeitura e a cervejaria Schincariol. Contudo, apesar das mudanças, os problemas estruturais do MP eram evidentes.

Em conformidade com Paula (2014), a falta de higiene era iminente devido ao descarte incorreto do lixo, acarretando em forte odor, juntamente com ratos e baratas que dividiam espaço com os proprietários e clientes dos bares, mas nem isso afugentava os clientes. Além disso, por conta da ausência de segurança, havia diversos assaltos naquela região. A quantidade de pessoas em situação de vulnerabilidade social, usuários de drogas e cachorros de rua circulando na região, fortalecia ainda mais a sensação de descaso. O espaço público passou, então, a ser oferecido para entes privados com maior poder de investimento.

O MP continuou ativo até 2015, quando a Prefeitura de Salvador decidiu pôr fim à existência dos 16 estabelecimentos que coexistiam no mercado, dando início a um processo de gentrificação, expulsando os comerciantes antigos em prol de beneficiar grandes empresários. Com isso, fazendo uma transição do imagético popular, característico do espaço, para o elitizado com o estabelecimento da atual Vila Caramuru (VC).

O RV passou por um processo de reestruturação tido como planejado pela gestão do então prefeito ACM Neto, marcada por intervenções realizadas pela Prefeitura ao longo de toda a extensão da orla, nas praças e ruas do bairro, com foco em atrair um público consumidor com maior poder aquisitivo, consequentemente disposto a investir mais em lazer e gastronomia mais requintada.

Desse modo, localizada no mesmo espaço onde funcionava o Mercado do Peixe, a Vila Caramuru foi uma das últimas obras entregues durante esse processo, sendo um conglomerado composto de 13 estabelecimentos gastronômicos, com opções de bares, restaurantes, quiosques e sorveteria que fornecem serviços *gourmet*¹⁰, voltados a atender um público que busca uma experiência *premium*.

Como já ressaltado sobre o antigo MP, ainda de acordo com Perez (2012), diversos animais de rua transitavam, defecavam e urinavam nas imediações. A parte externa do MP não possuía pavimentação e, quando chovia, o chão era tomado por lama. O asfalto, mesmo após a reforma realizada em 2010 por meio da parceria público-privada, permanecia esburacado e acumulando água suja.

O cenário mudou após a transição para a VC: os bares e restaurantes possuem mesas e cadeiras próprias para atender os clientes de forma confortável e personalizada, os ambientes são higienizados com frequência e a iluminação projeta um clima agradável e seguro, tanto nos estabelecimentos quanto no estacionamento.

Segundo Barnuevo (2016), a obra inaugurada em abril de 2016 custou 4 milhões de reais e levou 8 meses para ser concluída. O secretário municipal de Cultura e Turismo (SECULT) de Salvador na época, Érico Mendonça, ressaltou que “O objetivo foi criar numa (sic) nova área gastronômica na capital baiana”. Ainda de acordo com o secretário, “Ali tem um pouco de tudo, com vários estilos, para dar uma nova opção de lazer e gastronomia a baianos e turistas”.

¹⁰ “A expressão *gourmet* está associada a uma ideia de ‘alta cozinha’ (*haute cuisine*, em francês), englobando cultura e arte culinária, feita de forma criteriosa, com produtos de qualidade e artisticamente apresentada. *Gourmet* é um termo de origem francesa e seu significado designava um conhecedor e entendedor de boas bebidas e iguarias, além de conhecedor de bons vinhos” (Enciclopédia Significados, 2024).

Essa fala reforça a ideia de que o espaço, que antes possuía sua competitividade mercadológica baseada no preço e no relacionamento estabelecido com os proprietários dos boxes, buscou diferenciar-se por meio da oferta de uma experiência condizente com o padrão esperado para um bairro boêmio estudado, em uma cidade que se “vende” como turística. Essa mudança não aconteceu sem que houvesse resistência.

4 O (NÃO) ESTABELECIMENTO DE DIÁLOGO

De acordo com uma matéria publica por Sganzerla (2016), intitulada de *A história do desmanche do melhor fim de noite da Bahia*, a Prefeitura de Salvador sinalizou aos comerciantes que atuavam no MP que esses deveriam abandonar os seus postos de trabalho com somente um mês de antecedência do início das obras realizadas pela Prefeitura no espaço para a construção da atual Vila Caramuru.

A publicação também expõe que Rosemma Maluf, na época à frente da Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP), órgão regulador do comércio informal da cidade, disse que, segundo um depoimento de um antigo comerciante, “(...)o mercado tinha acabado, que era a iniciativa privada que ia gerir e, se quiséssemos voltar, teríamos que procurá-la e se virar”. Tal postura demonstra uma governança falha e nada sensível ao comunicar o fato que devastou as famílias que dependiam do antigo Mercado para sobreviver.

A matéria relata que os antigos comerciantes foram avisados que as licenças de operação dos espaços da orla seriam renegociadas, não havendo possibilidade de seus estabelecimentos continuarem operando na região e, caso quisessem retornar ao local após a reforma, teriam de procurar a nova administração para tentar um acordo. Segundo um dos antigos comerciantes, a concessão de um dos boxes na nova Vila Caramuru custava cerca de 100 mil reais, sem contar com o aluguel do espaço, pago à nova administração do local, completamente fora das possibilidades financeiras dos comerciantes do MP.

Na época, segundo um dos comerciantes, um grupo de ativistas, denominado de *Rio Vermelho em Ação* realizou no local um protesto contrário à reforma do bairro, mas em nada adiantou, os permissionários tiveram que se retirar para que fosse dado o início às reformas. Muitos comerciantes que atuavam na região não conseguiram voltar a trabalhar até os dias atuais, como o caso de Seu Nunes, aposentado com salário mínimo, que não conseguiu voltar a trabalhar desde que saiu do MP, em 2015, situação que o deixou com problemas financeiros e de saúde.

Ainda em conformidade com Sganzerla (2016), em 2015, o Ministério Público Federal da Bahia (MPF/BA), a pedido do *Coletivo Rio Vermelho em Ação*, abriu um inquérito para investigar supostas irregularidades e violações ambientais no projeto de reforma do Rio Vermelho. O MPF/BA solicitou esclarecimentos ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), à Fundação Mário Leal Ferreira, à Secretaria de Infraestrutura e Defesa Civil (Sindec) e à Superintendência de Conservação e Obras Públicas (Sucop). Uma das solicitações foi a de que a Prefeitura realizasse uma audiência pública em relação à reforma, o que não aconteceu.

Igualmente, durante este estudo (segundo semestre de 2022), a Secretaria de Cultura e Turismo (SECULT) de Salvador foi procurada, pelo menos duas vezes presencialmente e cinco por telefone, para que disponibilizasse os documentos que registraram esse processo de mudança do MP para VC, podendo ser os referentes ao planejamento ou à operacionalização. Essa Secretaria, via seus funcionários, fizeram dos pesquisadores “bolinhas de pinque-ponque”: a todo o instante eram passados para outros servidores até não haver mais tempo hábil de entrada na pesquisa desses dados¹¹. Isso fere o direito de todo cidadão ter acesso a documentos públicos.

5 ANÁLISE E CONCLUSÕES

A gentrificação de um bairro expulsa moradores, apaga histórias, dizima empregos, altera o contexto sociocultural, gera transtornos para milhares de famílias e descaracteriza ambientes e estabelecimentos, tornando-os padronizados e sem conexão identitária com o local em que está inserido. O que aconteceu com o Rio Vermelho foi um projeto calculado para inserir outros perfis de moradores e consumidores no bairro, os de maior poder aquisitivo.

O que aconteceu no processo de transição do MP para a VC fere os direitos dos cidadãos, uma vez que não houve cuidado do poder público em informar devidamente os antigos comerciantes com antecedência sobre a retirada dos seus comércios dos pontos onde muitos funcionavam há décadas. Nesse sentido, é importante destacar a importância da disponibilização de canais de diálogo em casos como o estudado, possibilitando a participação popular e o exercício pleno da democracia. Isso não aconteceu, a Prefeitura de Salvador planejou e executou um processo marcado pela ausência de escuta e total descaso com as famílias que dependiam daquele espaço para sobreviver.

¹¹ Este trabalho é um recorde uma pesquisa maior empreendida no Curso de Relações Públicas da UNIFACS durante 2022.

Ainda, o não compartilhamento de documentos e informações acerca da reestruturação do MP por parte da SECULT, como citados, registra-se como uma infração, pois não foi cumprida a lei de acesso às informações públicas por parte de todo e qualquer cidadão. O poder público não pode omitir quaisquer informações quando solicitadas. Este estudo não acionou o poder judiciário por falta de tempo hábil para resposta deste, em outra situação/periodicidade possível, este seria acionado e a Secretaria, em questão, iria ter de disponibilizar os documentos solicitados.

Concluindo, nota-se que a VC é, na verdade, o produto de todo um processo de crise cultural e identitária observada na sociedade contemporânea. A população e os governantes não conseguiram identificar o valor atribuído na efervescência cultural disposta no antigo MP, o que contribui diretamente na descaracterização do local, tornando-o padronizado e sem a identidade tipicamente baiana. O MP foi desconstruído para dar lugar a uma VC elitizada e padronizada, com o objetivo de mudar sua identidade e, por consequência, seu público.

REFERÊNCIAS

BARNUEVO, Sara. Mercado do Rio Vermelho reabre com restaurantes na praça Caraamuru [sic]: Reinauguração é nesta sexta-feira. **Bahia Já:** jornalismo investigativo [online], 1 abr. 2016. Disponível em:

www.bahiaja.com.br/turismo/noticia/2016/04/01/mercado-do-rio-vermelho-reabre-com-restaurantes-na-praca-caraamuru,90828,0.html. Acesso em: 20 fev. 2024

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Introdução. In: _____ (Org.). **De volta à cidade:** dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006, p. 21-58.

DICTIONARY. Premium. **Collins Dictionary**, 2024. Disponível em:

<https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/premium>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ENCICLOPÉDIA SIGNIFICADOS. Gourmet. **Enciclopédia significados**, 2024. Disponível em:

<https://www.significados.com.br/gourmet/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

FERREIRA, Álvaro. A gentrificação não é um efeito colateral: complexificando o conceito para revelar objetivos escusos. **Revista Ateliê Geográfico**, Goiás, v. 15, n. 1, p. 75-102, abr. 2021. Disponível em <https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/68912>. Acesso em: 20 fev. 2024.

FLORIDA, Richard L. **A ascensão da classe criativa**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

JESUS, Maria. Abordagens geográficas a partir do resgate cultural e dinâmica sócio-espacial: o estudo do bairro Rio Vermelho - Salvador/Bahia-Brasil. In: ENCONTRO DE

GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10.,2005. **Anais...** São Paulo: USP, 2005. p. 7139-7149. Disponível em <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiacultural/21.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2024.

PAULA, Vicente de. Denúncia: Em Salvador, fuja do Mercado de Peixe do Rio Vermelho. **Blog do Rio Vermelho**, 27 jan. 2014. Disponível em: <https://blogdoriovermelho.blogspot.com/2014/01/denuncia-em-salvador-fujam-do-mercado.html>. Acesso em: 10 jan. 2024.

PEREZ, Florence. Reformado há 2 anos, Mercado do Peixe ainda sofre com sujeira. **Correio**: o que a Bahia quer saber [online], 10 mai. 2012. Disponível em: www.correio24horas.com.br/noticia/nid/reformado-ha-2-anos-mercado-do-peixe-ainda-sofre-com-sujeira/. Acesso em: 26 dez. 2024.

SPARGANZA, Taisa. A história do desmanche do melhor fim de noite da Bahia. **Vice**, 19 dez. 2016. Disponível em: <https://www.vice.com/pt/article/bmn3m3/desmanche-mercado-do-peixe-o-melhor-fim-de-noite-da-bahia>. Acesso em: 25/02/2024

GT4

Cenário Fiscal Contemporâneo e o Financiamento de Políticas Públicas

Organizadores: Prof. Dr. André Portella e Prof. Dr. Augusto Monteiro

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO *CASHBACK* TRIBUTÁRIO PREVISTO NA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 132/2023

Anna Tereza LANDGRAF¹²

Camila Guerreiro BRITTO¹³

Hélder Uzêda CASTRO¹⁴

RESUMO

O presente texto trata dos desafios da implementação de um programa nacional de *cashback* tributário, ainda em discussão no legislativo. O objetivo proposto é fomentar o debate sobre os critérios que serão adotados para a implementação do programa de devolução de tributos às famílias mais carentes, levantando as possíveis dificuldades para pô-lo em prática. A abordagem utilizada neste estudo fundamenta-se no método qualitativo, a partir de pesquisa exploratória. A coleta de dados e informações foi realizada por meio de revisão bibliográfica, associada ao levantamento e discussão da legislação afeta. Conclui-se que o *cashback* tributário é uma ideia inovadora que tem a potencialidade prática, a partir de modelos internacionais e de formato relativamente simplificado, atuar na distribuição de renda para os mais pobres, sem nenhum custo fiscal adicional para o Estado, sendo possível definir regras que aproximem o sistema de tributação indireta da condição de ideal de neutralidade. Ainda assim, neste sentido, percebe-se que celeridade e melhor utilização do CadÚnico poderá fazer diferença para que pessoas em situação de pobreza sejam alcançadas pelo benefício.

PALAVRAS-CHAVE: *Cashback* Tributário; Desigualdade de Renda; Tributação sobre o Consumo; Regressividade. Justiça Fiscal.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O conceito de *cashback* tem raízes antigas, que remontam a programas de recompensas e descontos direcionados a consumidores, adotados por companhias aéreas americanas nos anos 1980 (Cernev; Sarvasi, 2018). No entanto, o termo *cashback* (ou *money back*) só se tornou popular a partir dos anos 2000, devido ao crescimento do comércio eletrônico e dos programas de fidelidade, hoje, praticamente, em formatos digitais. Ao invés da concessão de descontos

¹² Mestranda em Direito, Governança e Políticas Públicas (Universidade Salvador, Brasil). Advogada. Especialista em Direito Tributário (IBET, Brasil). MBA em Planejamento Tributário e em Gestão e Administração de Negócios (UNIFACS, Brasil). E-mail: annalandgraf@gmail.com

¹³ Mestranda em Direito, Governança e Políticas Públicas (Universidade Salvador, Brasil). Advogada. Especialista em Direito Tributário (IBET, Brasil). E-mail: csgbritto@gmail.com

¹⁴ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Direito, Governança e Políticas Públicas do PPGDGPP e de Administração do PPGA da UNIFACS, email: helderuzeda@gmail.com

diretos sobre a venda, o consumidor é atraído pela ideia de obter de volta uma parcela da compra, a ser resgatada em dinheiro ou abatida em compras futuras.

Na discussão proposta neste texto, no tocante à arrecadação de tributos, o racional também tem sido aplicado. No Brasil, o tema não é novidade, sendo possível encontrar diversos programas em que o conceito de devolução do tributo pago é empregado, a exemplo de programas de educação fiscal. Neste ponto, tem-se a campanha “Nota Premiada Bahia”, criada pelo Estado da Bahia por meio do Decreto nº 18.071/2017, que incentiva o cidadão a incluir o seu CPF nas Notas Fiscais do Consumidor Eletrônica (NFC-e) e Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), podendo, após realizar cadastro em plataforma *online*, participar de sorteios com prêmios em dinheiro. Além disso, a campanha também prevê doação a instituições sociais e de saúde indicadas pelos participantes.

O Estado do Rio Grande do Sul deu um passo à frente com o Programa “Devolve ICMS”, através da Lei nº 15.576, de 29 de dezembro de 2020 (regulamentado pelo Decreto nº 59.145, de 20 de outubro de 2021), que institui um modelo de *cashback* destinado a pessoas de baixa renda, inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), garantindo-lhes a devolução direta de parte do valor correspondente ao imposto incidente sobre suas compras, com base nas notas fiscais emitidas em seu nome, utilizando a chave do CPF. O programa prevê a devolução de um valor que é em parte fixo e em parte variável, estabelecido pela Receita Estadual e calculado com base no ICMS incidente no consumo real ou estimado das unidades familiares beneficiárias. Existe uma discussão legislativa e, até o momento da feitura deste texto, o Brasil não experimentou a implementação de um programa de *cashback* tributário, em dimensão nacional, principalmente, neste estudo, com o objetivo de promover redistribuição de renda para as famílias mais pobres. A oportunidade, entretanto, sabe-se que está à vista.

A Emenda à Constituição n. 132/2023¹⁵, promulgada em 20 de dezembro de 2023, prevê a criação de um mecanismo de *cashback* de tributos semelhante ao “Devolve ICMS” do Estado do Rio Grande do Sul. O texto propõe a criação de um programa de devolução tanto do IBS (Imposto sobre Bens e Serviços, que substituirá os atuais ICMS e ISS), quanto da CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços, que substituirá o PIS e a COFINS) para as famílias de baixa renda. O momento, portanto, é bastante propício aos debates sobre os modelos e os desafios de sua implementação em massa no Brasil.

¹⁵ Resultado da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 45/2019, que alterou significativamente o sistema constitucional tributário, reorganizando os tributos federais, estaduais e municipais que incidem sobre o consumo, extinguindo ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS.

Diante do exposto, esta breve discussão traz como questão: quais os desafios da implementação de um programa nacional de *cashback* tributário? O seu objetivo é fomentar o debate sobre os critérios que serão adotados para a implementação do programa de devolução de tributos às famílias mais carentes, ao tempo em que levanta as possíveis dificuldades para pô-lo em prática.

2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Para atingir a finalidade e tentar responder à questão proposta, o tema deverá ser abordado sob o ponto de vista da revisão bibliográfica, associada ao levantamento e discussão da legislação afeta, sobretudo considerando a hipótese de que as relações governamentais devem sempre pautar-se em dispositivo de lei, além de quais as consequências dessa premissa (Lakatos; Marconi, 2003). Neste ponto, vale reforçar a existência de estudos legislativos em andamento e a possibilidade de adoção de um sistema pioneiro no país, com dimensão nacional e rebatimentos regionais e locais de natureza econômica e social, prioritariamente.

Para tanto, a abordagem utilizada neste estudo fundamenta-se no método qualitativo, a partir de pesquisa exploratória. De acordo com Gil (2002), esse tipo de pesquisa tem como objetivo o aprimoramento de ideias e a descoberta de intuições relacionadas ao fato objeto da investigação. Através da pesquisa em artigos científicos, dissertações e teses; igualmente adotando entrevistas, reportagens e documentos oficiais dos governos, disponibilizados na internet, sobre o assunto, os autores buscaram levantar os principais pontos relacionados à implementação do *cashback* no Brasil, discutindo possíveis desafios, soluções ou caminhos.

3 EXPERIÊNCIAS DE CASHBACK TRIBUTÁRIO

O modelo de *cashback* com foco nos impostos indiretos foi apresentado há uma década pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e adotado por pelo menos cinco vizinhos latino-americanos - Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e Uruguai.

A Argentina implementou o modelo como solução emergencial durante a Pandemia da COVID-19 e manteve nos meses seguintes para aposentados, pensionistas e outros beneficiários de programas sociais. O reembolso é feito diretamente na conta bancária do consumidor, no prazo de 48 horas úteis, e corresponde a 15% das compras realizadas com o cartão de débito associado ao seu programa previdenciário ou social (BID, 2021). Atualmente,

o valor máximo de reembolso mensal por pessoa é de 2.028 pesos por mês por beneficiário, podendo chegar a 4.057 pesos, se o beneficiário estiver registrado em um programa social específico (*Asignación Universal por Hijo – AUH*) e tiver dois ou mais filhos (Andrade; Cavalcanti, 2023).

Na Bolívia, o programa prevê o reembolso de 5% do total das compras de pessoas com rendimento mensal inferior a 9.000 boliviano (aproximadamente 1.300 dólares), que estejam cadastradas no Serviço Tributário Nacional e o benefício é calculado automaticamente pelo sistema, com base nas notas fiscais emitidas em nome do beneficiário, podendo o beneficiário solicitar o reembolso, após registrar o comprovante de compra (BID, 2021).

Já no Equador, idosos e pessoas com deficiência recebem uma devolução mensal, com um limite de 92,6 dólares, considerando as compras de bens e serviços essenciais, adquiridos para consumo pessoal (BID, 2021). Neste formato, nota-se que a restituição se refere a uma parte do valor da operação, e não propriamente ao valor correspondente ao IVA. Assim como na Argentina e na Bolívia, o programa tem uma população-alvo e busca incentivar a formalização das transações, na medida em que condições o reembolso à existência de transações declaradas às administrações fiscais.

O programa da Colômbia é um dos mais amplos e permite que famílias vulneráveis recebam um valor a cada dois meses em um cartão pré-pago ou em lotéricas, o que equivale a um programa social de transferências monetárias incondicionais. Por esta razão, o programa não é gerido pela administração fiscal da Colômbia, mas sim pelo Departamento Nacional de Planejamento, entidade responsável pela gestão dos principais programas sociais do país (BID, 2021).

O modelo do Uruguai segue outra lógica: em vez de devolver uma parte dos impostos algum tempo depois das compras, a população de baixa renda que utiliza um cartão de débito disponibilizado pelo governo recebe um desconto já no momento da compra, com limite de gastos (BID, 2021). Algumas províncias canadenses também adotaram o *cashback* tributário, com um modelo de transferência que beneficia um grupo de contribuintes para fins de reversão parcialmente o impacto do imposto. A transferência é realizada trimestralmente e o valor é definido dependendo do estado civil, número de membros do grupo familiar e nível de renda do contribuinte (Barreix *et al.* 2012).

Para além das experiências internacionais, tem-se o já citado modelo de *cashback*, adotado pelo Rio Grande do Sul, como referência nacional a inspirar a reforma tributária referenciada, em razão de excelentes resultados obtidos, demonstrados: 1) pela redução da

pressão fiscal sobre a população de baixa renda, estabelecendo progressividade na incidência tributária; 2) aumento mensal nas despesas de consumo, o que sugere a melhoria das condições de vida da população mais carente; 3) aumento da formalização das transações econômicas e a melhoria da educação fiscal (Tonetto; Fochezatto; Da Silva, 2023), contribuindo para a construção de um modelo brasileiro.

4 CASHBACK TRIBUTÁRIO: UMA PROPOSTA BRASILEIRA

No âmbito da reforma tributária aprovada no Congresso Nacional em 20 de dezembro de 2023, o *cashback* foi pensado pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), que se autointitula como um “*think tank* independente” e tem por objetivo “desenvolver estudos e propostas que ajudem a simplificar e aprimorar o sistema tributário brasileiro e o modelo de gestão fiscal do país”. O CCiF, que cunhou o texto original da proposta de emenda à constituição para a reforma da tributação indireta no Brasil (PEC nº 45/2019), pensou o *cashback* como uma maneira de reduzir o impacto da reforma para a população de baixa renda, considerando que a possibilidade de aumento da carga tributária é enorme, inclusive sobre os itens da cesta básica.

Apesar das inúmeras modificações na redação original da PEC, a ideia do *cashback* permaneceu no texto incorporado à Constituição Federal. A ideia inicial do CCiF era muito mais ampla; as famílias mais pobres teriam direito à devolução de tudo o que consumissem, ficando estabelecida apenas uma limitação de valor. Em texto disponibilizado em seu site na internet, o CCiF propõe a criação de faixas regressivas de consumo e devolução, “por exemplo, a devolução de IBS podia ser de 90% nos primeiros R\$ 250 de compras no mês, 60% de compras maiores de R\$250, mas não excedentes de R\$500, e 30% de compras superiores a R\$500, mas não excedentes de R\$ 750 no mês” (Santi; Machado, 2018, p. 113-114).

O texto da emenda aprovada trouxe a possibilidade de devolução tanto do IBS quanto da CBS a pessoas físicas, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda. Porém, da forma como instituído, ao menos neste primeiro momento, o texto final reduz bastante o alcance desta ferramenta em relação ao IBS (IVA Subnacional), na medida em que coloca a devolução como obrigatória somente para as operações de fornecimento de energia elétrica e de gás liquefeito de petróleo, nos termos do artigo 156-A, parágrafo 13, da Emenda Constitucional n. 132/2023 (BRASIL, 2023). É certo que lei complementar poderá dispor sobre novas hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, posto estudo empreendido pelo governo no sentido de incluir no projeto o *cashback* para outros usos, como, por exemplo, o saneamento. Contudo,

neste período de ideais, debate e negociação, ainda não sabe-se da existência de espaço fiscal sobre alíquotas e margem de desconto (Monteiro, 2024).

Já o cashback da CBS (IVA Federal), previsto no artigo 195, parágrafo 18, permaneceu amplo, podendo uma lei ordinária estabelecer sujeitos e limitações, desde que a finalidade de reduzir as desigualdades de renda seja garantida (BRASIL, 2023). Visando à preparação das minutas das propostas de lei complementar e ordinária, respectivamente para o IBS e para a CBS, em 11 de janeiro de 2024, foi publicada pelo Ministério da Fazenda a Portaria n. 34, com o objetivo de instituir o “Programa de Assessoramento Técnico à Implementação da Reforma da Tributação sobre o Consumo - PAT-RTC [...] com vistas a subsidiar a elaboração dos anteprojeto de lei decorrentes da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023”. O programa contemplou diversos grupos técnicos, dentre eles o GT 13, instituído para discussão dos temas relativos à cesta básica e devolução do IBS e da CBS a pessoas físicas (*cashback*) (BRASIL, 2024). Vale notar que a referida norma determina que as atividades devem ser concluídas no prazo de 60 dias.

Para atender aos objetivos da Emenda Constitucional, será necessário que as metodologias de implementação eleitas atendam ao caráter redistributivo, ou seja, de transferir renda diretamente para as famílias mais pobres.

Estudo desenvolvido pelo Banco Mundial acerca dos impactos distributivos da reforma da tributação indireta em discussão no Brasil, divulgado em 18/10/2023, conclui que, entre as duas técnicas alternativas para redução do impacto econômico – de um lado as isenções ou reduções a itens específicos, e, de outro, a manutenção de uma alíquota única de imposto aliada à devolução do total pago pelas pessoas inscritas no CadÚnico (*cashback*) –, a segunda opção é a que melhor produziria resultados no sentido de aproximar o sistema da neutralidade¹⁶. Ou seja, não seria atingido um sistema progressivo (assim entendido aquele que afeta mais as pessoas com maior capacidade econômica), mas consistiria um avanço, na medida em que conferiria ao sistema de tributação sobre o consumo um caráter menos regressivo.

Segundo Bami-Celentano e Carvalho (2007, p. 45),

A neutralidade da estrutura tributária foi defendida tradicionalmente sob o argumento de que os impostos não devem provocar distorções nos preços e nas decisões econômicas. **Esta tese, de inspiração liberal, foi substituída pelo reconhecimento de que a cobrança de impostos é um dos principais instrumentos para a correção dos desequilíbrios de renda e riqueza gerados pela economia de mercado.**

¹⁶ Para o referido estudo, o modelo menos regressivo combinaria devolução integral do imposto pago às famílias de baixa renda à designação de uma cesta básica nacional, sujeita à alíquota zero da CBS e do IBS.

Estabeleceu-se assim a preferência pela cobrança dos impostos diretos, que incidem diretamente sobre a renda dos indivíduos e empresas e sobre a riqueza acumulada. **O imposto de renda (IR), o mais importante dentre eles, estabelece alíquotas diferenciadas por faixa de renda e isenta, em geral, a maioria da população. Os impostos indiretos, ao contrário, afetam a todos igualmente, pois incidem sobre fatos econômicos gerais.** (Grifo nosso)

Para Cabral (2018), o princípio da capacidade contributiva orienta para uma tributação que considere as características pessoais do contribuinte, em especial a sua capacidade econômica, que pode ser aferida por diversos meios – renda, patrimônio e atividades econômicas por ele desenvolvidas. O objetivo é o de graduar o montante a ser exigido de cada contribuinte, cobrando “maior valor daqueles que possuem melhores condições (...), ao passo em que se exija menor valor, ou até mesmo valor nenhum, daqueles que estejam em piores condições ou não possuam nenhuma condição de contribuir” (2018, p.11).

Aliomar Baleeiro (1987, p. 259, *apud* Cabral, 2018, p. 11) aponta que:

[...] a capacidade contributiva do indivíduo significa sua idoneidade econômica para suportar, sem sacrifício do indispensável à vida compatível com a dignidade humana, uma fração qualquer do custo total dos serviços públicos.

Nesta altura, o *cashback*, ou seja, a devolução direta do imposto pago sobre o consumo das famílias mais pobres, se traduz na concretização do princípio da capacidade contributiva, que presume a individualização do sujeito (contribuinte) na tributação indireta (sobre o consumo). No ano de 2006, o americano Richard Ainsworth (2006, *apud* CCiF, 2018, p. 112) desenhou um modelo de *cashback* tributário estruturado com base no cadastramento das pessoas de baixa renda em agências de proteção social, sendo-lhe franqueado um *smart card* que seria apresentado no momento da compra para garantir a personalização da isenção do IVA. Mais tarde, os espanhóis Alberto Barreix e Martín Bès e Jerónimo Roca (2012) desenharam outro modelo ainda mais simplificado com uso de biometria, para garantir que o usuário não compartilhasse seu *smart card* para uso indevido de terceiros.

Desta maneira, o princípio da capacidade contributiva, que antes era consagrado apenas aos tributos sobre a renda e o patrimônio, passou a ser aplicável também na tributação sobre o consumo. Antes de ser pensada essa estratégia, à tributação indireta aplicava-se apenas o princípio da seletividade, que implica em desonerar integralmente ou suavizar carga tributária dos itens considerados de consumo da classe mais baixa (como a cesta básica, por exemplo).

De acordo com o acima referido estudo do Banco Mundial (2023), entretanto, a fórmula da seletividade, amplamente utilizada no país, não promove os resultados pretendidos. Ainda

que a ideia de isentar ou reduzir a alíquota para uma grande quantidade de itens seja mais simpática ao público em geral, o impacto dessa política para as famílias mais pobres é menor do que para as famílias mais abastadas. Isso porque, enquanto as primeiras gastam 20,4% de sua renda no consumo de bens da Cesta Básica, as segundas gastam apenas 6,7% de sua renda (dados do próprio estudo). Assim, os benefícios fiscais concedidos de maneira geral – ou seja, de forma não-específica para as pessoas que se encontram nas camadas mais vulneráveis economicamente – tendem a ser muito custosos do ponto de vista fiscal (ou seja, equivalem a uma renúncia fiscal importante), sem atingirem o objetivo de redistribuição de renda.

5 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO *CASHBACK* NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Nesta altura, importa observar que, no âmbito nacional, parte da estrutura necessária para pôr em prática o *cashback* já existe, como afirma o próprio CCI-F, em livro que trata do processo de elaboração do texto original da PEC nº 45/2019. Como se sabe, em nosso país já está consolidado o sistema de notas fiscais eletrônicas, inclusive nas vendas ao consumidor final, o que permite a identificação de cada pessoa, bem como de seu perfil de renda e consumo. Por outro lado, o cadastro único tem se tornado cada vez mais apto a retratar o quadro das famílias mais carentes.

De acordo com informações prestadas pela Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), entre agosto de 2012 e agosto de 2023, mais de 18 milhões de pessoas se inscreveram no CadÚnico, sendo que o incremento mais expressivo ocorreu a partir de fevereiro de 2021, quando o número saltou de cerca de 29 milhões de pessoas para os atuais 43 milhões (ou seja, dos 18 milhões de novos inscritos, 14 milhões ingressaram na fase mais crítica da COVID-19). Neste tocante, mesmo que se convencie a utilização do CadÚnico (o que ainda não está definido), as inúmeras denúncias de fraudes ao sistema do auxílio emergencial durante a Pandemia recomendariam uma ampla revisão deste cadastro, de modo a assegurar que nele permaneçam apenas as pessoas integrantes do grupo de baixa renda.

Do mesmo modo, é ponto central a definição do *quantum* a ser devolvido. Da leitura dos documentos produzidos pelo CCI-F, pode-se compreender que o seu objetivo não é devolver 100% do montante do imposto incidente sobre o consumo das famílias de baixa renda. A proposta do referido instituto é a de que exista um limite de compras sujeitas à devolução integral, sem restrição a itens específicos (ou seja, não se restringiria aos itens da Cesta Básica,

por exemplo), deixando aberto o espaço para debates acerca da construção destes racionais, que serão objeto de lei posterior. É importante que a sociedade se engaje nessa discussão, de maneira a assegurar que os critérios a serem definidos sejam suficientes para promover o objetivo de redução das desigualdades de renda no Brasil. Por fim, mais alguns aspectos referentes à efetividade da devolução. O primeiro diz respeito à necessidade de que todas as pessoas físicas que pertencem aos grupos de beneficiários estejam com seus cadastros no CPF devidamente regularizados. Informações divulgadas pela Agência Brasil tratam da existência de cerca de 14 milhões de pessoas com CPF irregular em 2020, inaptas naquele momento ao recebimento do auxílio emergencial.

O segundo refere-se à garantia que o Estado deve fornecer ao cidadão de que as devoluções serão tempestivas, procedendo-se, a cada período, ao crédito do montante relativo ao consumo do período anterior. Neste sentido, ao menos para o IBS, o texto da Emenda Constitucional incluiu, no art. 156-A, parágrafo 13, a possibilidade de a lei complementar determinar o cálculo do retorno no momento da compra.

De outro giro, existe a possibilidade de se utilizar no Brasil o mecanismo *split payment*, para operacionalizar tanto os pagamentos do imposto como as operações de *cashback*. Esta sistemática permite que, sob a administração de uma instituição financeira, o montante de tributos incidente em cada operação seja diretamente destinado a uma conta especial, sob custódia da autoridade fiscal (Kowal, 2019). Espera-se, desta forma, que esta mesma instituição possa atribuir, automaticamente, por meio da parametrização das regras (pré-definidas em lei), às contas vinculadas aos beneficiários o montante devido a título de devolução, sem atrasos.

Ainda no mesmo caminho, cabe indagar acerca dos impactos, no sistema de devoluções, das eventuais inadimplências dos tributos, acaso o mecanismo acima previsto seja implantado de maneira não-obrigatória. Na Colômbia, por exemplo, as devoluções são fixas e é assegurado o retorno dos impostos pagos em compras informais, medida que não estimula a preferência por estabelecimentos “em dia” no cumprimento de obrigações fiscais e faz com que a população associe os recebimentos a outros programas de transferência de renda, neste caso, não os reconhecendo como uma iniciativa associada à justiça e à cidadania tributária. Trata-se de um aprendizado para o Brasil.

Já o *cashback* variável, proporcional ao consumo, amplia a transparência tributária para os seus beneficiários e privilegia estabelecimentos formais. Entretanto, não alcança o comércio informal, bastante presente em regiões de maior vulnerabilidade econômica. O modelo híbrido adotado no Rio Grande do Sul mescla as vantagens das devoluções fixa e variável, que, à

primeira vista, melhor atenderia às diversas realidades sociais e territoriais brasileiras. Contudo, em âmbito nacional, a entrega de uma parcela fixa como parte do programa de *cashback* tenderia a invadir a esfera de outras formas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui um sistema tributário extremamente complexo, com uma tributação indireta sobre o consumo bastante significativa no que diz respeito à arrecadação, e a regressividade apresenta-se como um dos efeitos mais perversos dessa tributação indireta, que imputa maior carga tributária sobre quem dispõe de menor renda.

A Emenda Constitucional n. 132/2023 trouxe a oportunidade de instituição de medidas direcionadas à diminuição da regressão fiscal e, por conseguinte, à melhora das condições de vida dos cidadãos mais pobres. É certo que existem outros programas sociais que buscam melhorar as condições econômicas dos cidadãos mais necessitados, como o Programa Bolsa Família e a isenção de produtos que compõem a cesta básica. Mas o contexto social revela que tais benefícios não têm sido suficientes para reduzir a pobreza e as desigualdades. A experiência gaúcha de *cashback* tributário mostrou ser viável a adoção de um sistema calculado com base no ICMS incidente sobre as compras dos indivíduos inscritos no CadÚnico.

O uso da tecnologia, neste caso em particular, dos modelos eletrônicos de nota fiscal, permite a perfeita identificação do sujeito passivo, ampliando, para além do princípio da seletividade, a viabilidade da efetivação da capacidade contributiva. O *cashback* tributário no Brasil constitui-se, portanto, em uma ideia que tem a potencialidade de pôr em prática, de uma maneira relativamente simples, a distribuição de renda para os mais pobres sem nenhum custo fiscal adicional para o Estado. A depender de como as regras sejam definidas, é possível ainda aproximar o sistema de tributação indireta da condição de ideal de neutralidade.

Nesse sentido, foi possível verificar a necessidade premente de atualização cadastral, de forma que todas as pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza sejam devidamente alcançadas pelo benefício. Necessário também garantir que não haja demora nas devoluções, considerando que as necessidades básicas de consumo não podem esperar. Os desafios que se aglutinam perpassam, pois, pela operacionalização e pela efetividade da devolução pretendida.

Os autores podem deixar como sugestão a outros pesquisadores o aprofundamento dos estudos acerca do limite de consumo sujeito ao *cashback*, bem como se o programa deverá

contemplar a devolução integral ou parcial dos tributos incidentes (com ou sem limitação do valor consumido por núcleo familiar).

Trata-se de um tema emergente na política e na academia, sendo, portanto, oportunos e necessários novos esforços de pesquisa, visando examinar a efetividade dos modelos internacionais existentes, bem como a aplicabilidade da experiência gaúcha em âmbito nacional, avaliando, inclusive, os impactos financeiros de cada programa já implementado.

A pesquisa em tela, ainda preliminar e introdutória, contribui para o debate sobre a implementação de um sistema de tributação indireta mais justo no Brasil, que seja menos regressivo e que atenda melhor ao princípio da capacidade contributiva, e aponta importantes contributos para estudos posteriores.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Receita regulariza 13,6 mi de CPFs para acesso a auxílio emergencial.**

Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/receita-regulariza-136-mi-de-cpf-para-acesso-auxilio-emergencial>. Acesso em: 26 out. 2023.

ANDRADE, Leonardo A. de; CAVALCANTI, Gabriela. *Cashback* na reforma tributária e as experiências estrangeiras. **Jota**, São Paulo, 10 abr. 2023. Disponível em:

https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/cashback-na-reforma-tributaria-e-as-experiencias-estrangeiras-10042023#_ftnref9. Acesso em: 29 fev. 2024.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **IVA personalizado:** Experiencia de 5 países y su importancia estratégica para la política y la administración tributaria, **2021**. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/iva-personalizado-experiencia-latinoamericana-y-su-importancia-para-las-administraciones-tributarias/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Impactos distributivos da reforma tributária no Brasil:** cenários relativos à isenção da Cesta Básica. Washington, DC: Banco Mundial, **2023**. Disponível em:

https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brasil-impactos-distributivos-reforma-tributaria-isencao-cesta-basica?cid=SHR_SiteEmailShare_PT_EXT. Acesso em: 26 out. 2023.

BAHIA (Estado), **Decreto nº 18.071**, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em:

https://www.npb.sefaz.ba.gov.br/sistemas/nbpp/assets/regulamento/regulamento_nbp.pdf. Acesso em: 01 nov. 2023.

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARREIX, Alberto; BÉS, Martín; ROCA, Jerónimo. 2012. **Resolviendo la Trinidad Imposible de los Impuestos al Consumo:** El IVA Personalizado. Reforma Fiscal en América Latina: ¿Qué Fiscalidad para Qué Desarrollo? Santiago de Chile e Barcelona: CEPAL/CIDOB, **2012**, 49-77.

Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/81c86908-880c-405d-9d12-584f3fd03010/content>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. **A Reforma Tributária do Governo Lula**: continuísmo e injustiça fiscal. Revista Katálysis, v. 10, p. 44-53, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 132**, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. Secretaria de Avaliação, **Gestão da Informação e Cadastro Único - SAGICAD**: famílias unipessoais beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família inscritas no Cadastro Único. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 26 out. 2023.

CERNEV, Adrian Kemmer; SARVASI, Julie Costa. Beblue: mobile payment aplicado ao cashback. **Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração**, p. c3-c3, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvcasos/article/view/72505>. Acesso em: 01 nov. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KOWAL, Anna. **Split payment mechanism in the economy of small and medium-sized enterprises**. Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, n. 4 (44), p. 39-51, 2019. Disponível em <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-db70903c-abdd-41a5-bc1a-4b66be7d3cb8>. Acesso em: 26 out. 2023

MONTEIRO, Solange. Ampliação do uso de cashback no novo sistema tributário dependerá de espaço fiscal, afirma Bernard Appy na FGV. **Blog da Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, 26 fev. 2024. Disponível em: <<https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/ampliacao-do-uso-de-cashback-no-novo-sistema-tributario>>. Acesso em: 29 fev. 2024.

PRASERJUSTO Reforma Tributária. **Relatório de Pesquisa 2023**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/10/cashback-desigualdades-praserjusto-set2023.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2023.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 15.576**, de 29 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://secweb.procergs.com.br/doe/public/downloadDiario/diario-download-form.xhtml?dataPublicacao=2020-12-29&nroPagina=145>. Acesso em: 01 nov. 2023.

RIO GRANDE DO SUL (Estado), Decreto nº 59.145, de 20 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.devolveicms.rs.gov.br/upload/arquivos/202110/21140447-doe-21-10-2021-decreto-n-56-145-de-20-de-outubro-de-2021.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2023.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; MACHADO, Nelson (Coord). **Imposto sobre Bens e Serviços: Centro de Cidadania Fiscal**: Estatuto, PEC 45, PEC Brasil Solidário, PEC 110, Notas Técnicas e Visão 2023. São Paulo: Max Limonad, 2023. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2023/05/Imposto-Sobre-Bens-e-Servicos_CCiF_2023.pdf. Acesso em: 26 out. 2023.

TONETTO, Jorge Luis; FOCHEZATTO, Adelar; DA SILVA, Giovanni Padilha. Refund of Consumption Tax to Low-Income People: Impact Assessment Using Difference-in-Differences. **Economias** 2023, 11, 153. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/economies11060153>. Acesso em: 01.nov.2023.

ENTRELACE TÉCNICO ENTRE PROTEÇÃO E SEGURIDADE SOCIAL

Diego Saraiva SÁ¹⁷
Hélder Uzêda CASTRO¹⁸
Manoel Joaquim Fernandes de BARROS¹⁹

RESUMO

Este texto tem o objetivo de examinar a legislação e a doutrina referente à suspensão do contrato de trabalho, discutindo medidas que visem à proteção do empregado, quando submetido ao limbo jurídico. A proposta é melhor compreender obrigações e os deveres do empregador, da justiça do trabalho e da doutrina, perante o fenômeno previdenciário. Para tanto, utilizou-se revisão bibliográfica e documental de caráter descritivo, auxiliada pelo método histórico, que forneceu aporte teórico e bases atuais, sociais e tecnológicas. A pesquisa versa sobre o limbo jurídico, caracterizado pelo período em que o empregado, após verificação médica, é considerado como incapaz para o exercício de sua função, ficando, portanto, sem renda advinda do empregador ou do INSS; e mudanças e reformas legislativas no direito previdenciário e trabalhista promovidas nos últimos anos. Apesar das possíveis soluções apresentadas, o trabalhador em limbo previdenciário fica impossibilitado de manter seu sustento pessoal ou familiar. Percebeu-se a existência de lacunas no enfrentamento ou solução pelas doutrina e jurisprudência aplicada. Ao mesmo tempo, a empresa também fica prejudicada, pois acaba arcando com o pagamento de salários, apesar da alta médica incorreta. Este texto foi elaborado a partir do princípio da dignidade da pessoa humana, posta em situação de desamparo.

PALAVRAS-CHAVE: Seguridade Social. Assistência Social. Saúde. Proteção Social.

1 INTRODUÇÃO

Imperioso demonstrar que o surgimento do seguro social obrigatório no mundo surgiu no final do século XIX por meio de experiências do bem-estar social e socorros mútuos, visando a garantia de proteção e benefícios em caso de eventos específicos, como: aposentadoria, invalidez, doença, maternidade, desemprego e morte. Sendo dever que o Estado proteja seu

¹⁷ Mestrando do Curso de Direito, Governança e Políticas Públicas do PPGDGPP-UNIFACS, email: diegosaraiva.adv@hotmail.com

¹⁸ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Direito, Governança e Políticas Públicas do PPGDGPP e de Administração do PPGA da UNIFACS, email: helderuzeda@gmail.com

¹⁹ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Administração do PPGA e Desenvolvimento Regional e Urbano do PPDRU da UNIFACS, email: manoeljfb@gmail.com

povo contra esses eventos imprevisíveis, que podem causar intranquilidade social e causar miséria na sociedade.

A história da previdência social data da Roma antiga, com viés religioso, que tinha como objetivo a assistência aos mais vulneráveis, incluindo os servos, escravos, idosos, crianças e mulheres; modelo esse, seguido por outras culturas, como, por exemplo, a persa, a grega e a judaica, cada qual com suas peculiaridades (Martins, 2011).

No Brasil, a previdência social, durante todo o seu percurso, passou por inúmeras mudanças; os problemas gerados pelo regime e sua repartição simples trouxeram algumas divergências, resultantes dos déficits oriundos das particularidades pecuniárias à legislação vigente. Frente a esses obstáculos, os debates levantados acerca dessas mudanças perduram até os dias de hoje, diante das carências apresentadas e os problemas existentes nas contas públicas do país.

É importante ressaltar que a previdência não se limita apenas a repasses mensais, mas oferece também outras garantias estabelecidas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que se dividem em três grupos: previdenciários; acidentários; e assistenciais. Sendo estes designados a uma espécie de seguro social e financeiro para os trabalhadores e os membros de sua família. A garantia destes benefícios ocorre através da reposição financeira do trabalhador, quando esse está impossibilitado de realizar seu serviço por algum motivo de força maior ou eventos já mencionados.

O sistema previdenciário deve ser analisado por critérios de adequação e equidade, pois muitas reformas vêm atingindo a classe trabalhadora. Todavia, a mensuração da equidade num sistema previdenciário é um grande desafio, pois faz-se necessário avaliar a lei e a sua aplicação em cada classe específica. As políticas previdenciárias devem criar estratégias de enfrentamento das desigualdades, pois possuem papel fundamental para o futuro da sociedade. Nesse enfoque, o presente trabalho, objetiva fazer um entrelace técnico entre proteção e seguridade social ao trabalhador e toda sociedade.

A metodologia utilizada foi de caráter qualitativo, por abordar aspectos históricos sobre o tema em questão, auxiliada pelo método indutivo, que forneceu bases atuais, sociais e tecnológicas, além das técnicas de coleta de dados e informações por meio de pesquisas bibliográficas, em documentos impressos e digitais. Para facilitar a leitura e a compreensão, bem como identificar hipóteses de autoridade, que sejam úteis para solucionar cada problematização, esta pesquisa está estrategicamente dividida em quatro seções: (i) introduz os objetivos do estudo; (ii) apresenta a Proteção Social ao Trabalhador, tendo o direito social, como

direitos fundamentais do homem, a origem da Noção de Proteção Social, a mútua assistência e a caridade. Onde merece destaque a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1942, ao prever o direito em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez e velhice; (iii) destina-se a fazer uma abordagem sobre a Seguridade social no Brasil, o seu conceito, os princípios constitucionais que a norteiam, contextualizando o leitor no tocante às suas espécies, um conjunto integrado de ações a assegurar os direitos fundamentais à saúde, à assistência social e à previdência social, de iniciativa do Poder Público e de toda sociedade; (iv) oferece as considerações finais do estudo.

2 PROTEÇÃO SOCIAL AO TRABALHADOR

O trabalho está presente na vida do ser humano desde os primórdios da civilização, buscando a sua sobrevivência e de seus familiares. Mas, o que se espera da proteção social ao trabalhador? A resposta mais comum é: o trabalhador dispor de uma renda para poder resolver situações em que se sinta fragilizado. O Direito de sobrevivência e renda é parte dos chamados direitos econômicos e sociais.

Nos dizeres de Silva (2006, p.228),

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito da igualdade.

Os Direitos Sociais constituem liberdades positivas, obrigatórias em um Estado Social de Direito, tendo por objetivo a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando a concretização da igualdade social. Os Direitos Sociais devem suprir as necessidades mínimas do indivíduo, para que esse possa ter uma existência digna, ou seja, mais humanizada.

Por sua vez, a democracia fortalece o Estado de Proteção Social, o que, por sua vez, favorece os direitos sociais. Nas palavras de Bobbio (1991, p.53), “[...] sem direitos reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica de conflitos”. Espera-se, com isso, que o Estado seja o garantidor e protetor dos direitos sociais com distribuição igualitária, sem privilegiar uma categoria em detrimento de outra, buscando mecanismo de melhoria social por meio de instituições oficiais e autarquias, que visem um atendimento humanitário e contemporâneo.

2.1 ORIGENS DA NOÇÃO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Sabe-se que é preciso que o Estado proteja o seu povo contra eventos previsíveis ou não, aptos a causar a sua miséria e intranquilidade social, como o desemprego, a velhice, a morte, a prisão, a infância, a doença, a maternidade e a invalidez, visando atender às suas necessidades básicas e de seus dependentes. É dever do Estado Social de Direito intervir, quando se fizer necessário.

No entanto, nem sempre houve uma preocupação efetiva com a proteção dos indivíduos quanto a seus infortúnios. Os primeiros indícios de legislações que visavam, de forma objetiva, a proteção das pessoas em estado de vulnerabilidade e a garantia de condições dignas de sobrevivência foram percebidos na Inglaterra, com a chamada Lei dos Pobres (*Poor Law Act* ou *Act of the Relief of the Poor*). Esta foi editada pela Rainha Elisabeth I, estabelecendo uma contribuição obrigatória, arrecadada da sociedade e administrada pela Igreja, que teria como propósito a manutenção de um sistema protetivo em favor dos necessitados e das pessoas carentes, especialmente, crianças, velhos, inválidos e desempregados.

Somente em tempos mais recentes e após a Segunda Guerra Mundial, a questão se tornou importante dentro da ordem jurídica dos Estados. As grandes potências, devastadas por conta das guerras e da crise econômica mundial de 1929, ante a sua inércia em assegurar as garantias mínimas de subsistência da população, como o trabalho, a saúde, a moradia e a educação, viram-se obrigadas a sair da mínima intervenção estatal, onde o Poder Público era apenas garantidor dos direitos fundamentais de primeira dimensão (liberdades negativas - direitos civis e políticos), passando a assumir gradativamente a responsabilidade pela efetivação das prestações positivas econômicas e sociais (direitos fundamentais de segunda dimensão).

O final do século XIX teve assim um avanço dantesco sobre as matérias internacionais e tratados, dos quais vários países eram signatários, versando sobre a proteção do bem-estar social dos seres humanos e elencando a seguridade social como um direito universal, de acesso a todos que dela precisam, como: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Carta Social Europeia (1961), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966) e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969).

2.2 SOBRE MUTUALISMO

Neste ponto, a mútua assistência e a caridade, embora seja recente na história do homem, vêm, ao longo tempo, criando fundos financeiros, com aporte de vários grupos, unidos por vínculos de raça, religião ou profissão, visando a auxiliar algum membro.

Desde a Idade Média, dar esmolas e amparar os indigentes fazia parte de um conjunto de práticas cristãs associadas à bem-aventurança e à redenção dos pecados. De acordo com Thompson (1989), no período medieval, o pobre – e todas as mazelas inerentes à sua condição de vida, doenças, fome, privação – se firmou no imaginário social como alguém digno de piedade e misericórdia.

Como o início da urbanização e a alteração nos sistemas econômicos e monetários, a sociedade ocidental europeia do século XVI presenciou um câmbio significativo de suas estruturas assistenciais. A pobreza passou a ser associada às mazelas urbanas, cabendo ao poder público, juntamente com a fraternidade cristã, prover os meios de subsistência dessas populações. Segundo Mouro e Helena (2003), a nova realidade, imposta pelas mudanças políticas e econômicas desse período, forçou a reestruturação dos sistemas de caridade, que deixaram de ser progressivamente praticados de maneira meramente informal, episódica e desorganizada, para serem concretizados mediante uma prática que poderia ser reproduzida e organizada de acordo com as necessidades sociais de contratar determinadas camadas da sociedade.

A partir da segunda metade do século XVIII e durante todo o século XIX, o nascimento da indústria causou grandes transformações na economia mundial, assim como, no estilo de vida da humanidade, uma vez que acelerou a produção de mercadorias e a exploração dos recursos da natureza. Além disso, foi responsável por grandes transformações no processo produtivo e nas relações do trabalho. A Revolução Industrial também gerou grandes transformações no modo de produção de mercadorias.

Neste turno, grandes massas de trabalhadores com baixos salários, péssimas condições de labor e de vida, carga de tarefas extenuante e nenhum tipo de segurança, constantemente sofriam acidentes, onde perdiam seus dedos nas máquinas e tinham que ser afastados por problemas de saúde. Muitos deles eram demitidos sem receber salários ou nenhuma proteção social, pois não havia na época legislações e garantia, como direito público subjetivo. Os trabalhadores constituíram, então, as associações de mútuo socorro, seguindo o modelo das sociedades romanas e gregas da Antiguidade (Feijó; Coimbra, 1997), mediante contribuição

para um fundo comum, dos quais os associados recebem um auxílio em caso de adversidades decorrentes da perda de capacidade laborativa.

2.3 SOBRE SEGURO SOCIAL

O Seguro social, segundo Derzi (2004), tem dupla função: a função social, que almeja a proteção em caso de necessidade; e a função econômica, que visa arrecadar, junto ao trabalhador, um aporte compatível com a sua capacidade contributiva, com o fim de garantir o equilíbrio financeiro do sistema protetivo, remediando, dessa maneira, as injustiças sociais, assim como aliviando eventual pressão social causada por estas.

Diante da mendicância que se alastrava por todo mundo, da simples cobertura individual, ou mesmo aquela realizada por associações de mútuos socorros ou entidades beneficentes, que na verdade era bastante limitada e se mostrava insignificante diante da complexidade e magnitude das necessidades sociais que surgiam cada vez com maior intensidade, a ampliação da cobertura era inevitável para a estabilidade social. Otto Von Bismarck, na Alemanha, foi o responsável pelas primeiras leis de seguro social. Martins (2020) elucida a importância desse momento histórico para a Seguridade Social, destacando a Alemanha e como Otto Von Bismarck introduziu uma série de seguros sociais, de modo a atenuar a tensão existente nas classes trabalhadoras: em 1883, foi instituído o seguro-doença, custeado por contribuições dos empregados, empregadores e do Estado, em 1884, decretou-se o seguro contra acidentes do trabalho com custeio de empresários, e em 1889 criou-se o seguro contra invalidez e velhice, custeado pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo Estado.

No âmbito das Constituições dos Estados, observa-se que o Estado abandonou o seu papel negativista, absenteísta e ausente dos direitos fundamentais de primeira dimensão, para se transformar em Estado positivista, intervindo no domínio econômico e no mercado de mão de obra, com novos princípios do Estado de Direito e de bem-estar.

Em termos constitucionais, destacam-se as Constituições do México (1917) e da Alemanha (1919) como as primeiras do mundo a preverem a proteção previdenciária dos trabalhadores. Já no Brasil, registra-se, inicialmente, que a Constituição de 1891, no seu artigo 75, prevê diretamente um benefício previdenciário, com garantia de aposentadoria por invalidez aos funcionários públicos que contraíram essa condição a serviço da nação, mesmo sem existir o pagamento de contribuições previdenciárias.

Em 1942, a Inglaterra chamou atenção do mundo ao adotar um sistema de previdência verdadeiramente universal e solidário, diferentemente do germânico, através do Plano idealizado pelo economista Sir William Henry Beveridge, onde a previdência era custeada primordialmente com recursos dos tributos em geral, embora houvesse aportes dos trabalhadores e empregadores, especialmente para os benefícios acidentários.

Também merece destaque a Declaração Universal dos Direitos do Homem, editada pela ONU em 1948, ao prever o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência, fora de seu controle. Além de elucidar sobre os conceitos da seguridade social e seus princípios constitucionais, em seguida, este estudo aborda as espécies da seguridade social, que compreendem um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e de toda a sociedade.

3 SOBRE A SEGURIDADE

A Constituição Federal de 1988 traz, no seu bojo, dois artigos, os quais dão uma clara definição quanto ao direito da seguridade social:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social.

A redação do artigo citado é esclarecedora ao definir que a seguridade social abrange o direito à saúde, à assistência social e à previdência social, portanto, gênero das espécies citadas pelo poder público (Amado, 2020).

Nas mãos do Estado está centralizado todo o sistema de seguridade social, que organiza o custeio do sistema e concede os benefícios e serviços. Não apenas o Poder Público vai participar do sistema de seguridade social, mas toda a sociedade, por intermédio de um conjunto integrado de ações, como a previdência privada, os hospitais que atendem pelo Sistema Único de Saúde e as doações feitas pelas pessoas físicas em favor daquelas em situação de miséria.

O Estado, portanto, vai atender as necessidades que o ser humano vier a ter nas adversidades, dando-lhes tranquilidade quanto ao presente e, principalmente, quanto ao futuro,

mormente quando o trabalhador tenha perdido a sua remuneração, de modo a possibilitar um nível de vida aceitável.

O sistema de seguridade social tem como objetivo constitucional e normativo promover o bem-estar social do indivíduo, mediante a supressão das necessidades vitais, tanto que o fundamento básico da seguridade social, a solidariedade, estampado no art. 193, da CF de 1988, dispõe que “a ordem social tem como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais”. Dentro da seguridade social coexistem dois subsistemas: (i) subsistema contributivo: da previdência social; e (ii) subsistema não contributivo: da saúde pública e da assistência social, ambas custeadas pelos tributos em geral e disponíveis a todas as pessoas que delas necessitarem. Atualmente, a seguridade social ostenta simultaneamente a natureza jurídica de direito fundamental de 2º e 3º dimensão ou geração, vez que tem natureza prestacional positiva (direito social - 2ª geração) e possui caráter universal (natureza coletiva - 3ª geração).

3.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONAIS

Por ser um ramo específico do Direito, a Seguridade Social também tem seus princípios próprios. Mello (2019, p. 888-889) cita o conceito de princípio jurídico:

[...] princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência; exatamente pode definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Com o advento do constitucionalismo pós-positivista, os princípios passaram a categoria de normas jurídicas ao lado das regras, não tendo mais apenas a função de integrar o sistema, quando ausentes as regras regulatórias, sendo agora dotados de coercibilidade e servindo de alicerce para o ordenamento jurídico.

Antes de adentrar aos princípios arrolados no artigo 194 da CF/88, aplicáveis a seguridade social, é importante enfatizar aqueles que circulam por todo o ordenamento jurídico. Destaca-se, inicialmente, o princípio da legalidade, da reserva legal, corolário do Estado democrático de Direito, que se encontra positivado no artigo 5º, inciso II, da CF/88, assim ementado: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Significa dizer que o dispositivo em comento é taxativo, no sentido de que a Administração Pública deve agir dentro dos estritos da legalidade e as controvérsias dirimidas ao Poder Judiciário. A menção ao termo da lei deve ser compreendida como sendo norma proveniente do Poder Legislativo, pois é comum a expedição pelo Poder Executivo de portarias, decretos, que não podem ser considerados como leis. Só haverá a obrigação de pagar determinada contribuição previdenciária ou a concessão de determinado benefício da Seguridade Social, se houver previsão em lei.

Reza no *caput* do art. 5º da CF/88 que: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. O princípio da igualdade, por sua vez, deve ser visto com regra tendente a abolir tratamento discriminatório, de modo que “os sujeitos devem ser considerados iguais em liberdade, propriedade e dignidade. A violação da igualdade implica a violação a algum princípio fundamental” (Avila, 2009, p.151). O Direito Previdenciário é exemplo crasso da diferenciação entre igualdade jurídica e fática, haja vista que pessoas em igualdade de condições (idade, sexo, tempo de contribuição etc.) podem auferir direito ao mesmo benefício.

A República Federativa do Brasil tem como objetivo fundamental no art. 3º, inciso I: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. O princípio da solidariedade é o pilar de sustentação do regime previdenciário, pois aqueles que têm melhores condições financeiras devem contribuir com a parcela maior para financiar a seguridade social. Ao contrário, os que têm menores condições de contribuir devem ter uma participação menor no custeio da Seguridade Social, de acordo com as suas possibilidades.

Feitos os apontamentos iniciais, serão enfatizados, a partir de então, os princípios expressos norteadores da seguridade social, arrolados no artigo 194, da CF/88, sendo tratados como objetivo do sistema pelo constituinte, compreendendo um conjunto de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A seguir, brevemente, se discorrerá sobre cada princípio.

3.1.1 Universalidade da Cobertura e do Atendimento

Ao tratar desse princípio, Martins (2011) aponta que a universalidade da cobertura deve ser assumida como a necessidade daquelas pessoas que forem atingidas por uma contingência humana, como a impossibilidade de retornar ao trabalho. Portanto, a seguridade social deverá atender a todas as pessoas que dela necessitar, especialmente da assistência social e da saúde pública que são gratuitas, do subsistema não contributivo, sendo custeado pelos tributos em

geral. A previdência social terá a sua universalidade mitigada ou limitada por sua obrigatoriedade de contribuição, vez que o gozo das prestações previdenciárias apenas será devido aos segurados e aos seus dependentes, pois o Brasil adotou o Sistema Bismarckiano.

Este princípio busca conferir a maior abrangência possível às ações da seguridade social no Brasil, de modo a englobar não apenas os nacionais, mas também os estrangeiros residentes, ou até mesmo estrangeiros que estão só de passagem pelo território nacional, a depender da situação concreta, pelo princípio da igualdade, que foi citado anteriormente, nos termos do *caput* do artigo 5º da CF/88.

Todavia, é preciso advertir que a universalidade de cobertura e do atendimento da seguridade social não tem condições de ser absoluta, vez que inexistem recursos financeiros disponíveis para o atendimento de todos os riscos sociais existentes, devendo se perpetrar a escolha dos mais relevantes, de acordo com o interesse público, observada o princípio de reserva do possível, que regulamenta a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais sob a reserva da capacidade financeira do Estado.

3.1.2 Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais

Trata-se de desmembramento do princípio da isonomia, no sistema da seguridade social, que objetiva o tratamento isonômico entre povos urbanos e rurais na concessão das prestações da seguridade social. Até à CF/88 existiam dois regimes de previdência no Brasil, o Urbano, por meio da LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social, e o Rural, por meio do FUNRURAL, com tratamentos diferenciados e discriminatórios para os trabalhadores rurais, nos benefícios e serviços previdenciários.

Desse modo, que o Constituinte de 1988, com o ideário protecionista e igualitário, objetivou apagar essas disparidades ao longo dos últimos 50 anos, no tocante ao amparo conferido aos trabalhadores urbanos e agrícolas, buscando, contudo, através desse princípio, equiparar trabalhadores rurais e urbanos em direitos e obrigações, de modo a resgatar essa injustiça histórica.

Então, com a promulgação da CF/88, não é mais possível a discriminação negativa em desfavor das populações rurais, pois agora os benefícios e serviços da seguridade social deverão tratar de forma isonômica os povos urbanos e rurais, salvo algum tratamento diferenciado

razoável, sob pena de discriminação negativa injustificável e consequente inconstitucionalidade material.

3.1.3 Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços

Dentro da sistemática constitucional, o princípio da seletividade e distributividade atua “como freio à atuação estatal na configuração do sistema de proteção” (Kerbaux, 2009, p. 48). Significa dizer que, embora o corolário seja a universalidade da cobertura e atendimento, a proteção social ficará limitada à previsão legal dos riscos a serem cobertos pelo ordenamento jurídico, bem como o delineamento dos grupos que serão protegidos pelo sistema.

Tal princípio, visa, sobretudo, reduzir a universalidade, dentro dos parâmetros constitucionais, de modo a observar o binômio valor orçamentário e necessidade da proteção social, sem restringir o objetivo final, que é a garantia do bem-estar social. O princípio da seletividade pressupõe que os benefícios são concedidos a quem deles efetivamente necessite. Um exemplo de aplicação do princípio da seletividade ocorreu na Emenda 20/1998, que restringiu a concessão do salário-família e do auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda, conforme a atual redação do artigo 201, IV, da CF/88. Por seu turno, o princípio da distributividade, inserido na ordem social, é de ser interpretado em seu sentido de distribuição de renda e bem-estar, sendo instrumento de desconcentração de riquezas, agraciado com as prestações da seguridade social (principalmente a Assistência Social e a Saúde), especialmente os mais necessitados.

Assim, como, por exemplo, apenas farão jus ao benefício do amparo assistencial os idosos e os deficientes físicos que demonstrem estar em condições de miserabilidade e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, nos termos da CF/88:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela precisar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...]

V- a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Martins (2011, p. 55) resume muito bem o princípio da seletividade e da distributividade, quando decreta “seleciona para poder distribuir”.

3.1.4 Irredutibilidade do Valor dos Benefícios

Outro princípio muito importante da Seguridade Social refere-se à impossibilidade da redução do valor do benefício, decorrente da segurança jurídica, atrelado aos pilares do Direito do Trabalho, que é a vedação da redução salarial.

No que concerne especificamente aos benefícios previdenciários, a CF/88, por sua vez, não apenas veda a redução do valor do benefício, como também determina que deve ser mantido seu valor real. O poder aquisitivo dos benefícios não poder ser onerado. A forma de correção dos benefícios previdenciários vai ser feita de acordo com o preceituado na lei, atualmente regulamentada pelo artigo 41-A, da Lei 8.213/91, que garante a manutenção do valor real dos benefícios pagos pelo INSS através da incidência anual de correção monetária pelo INPC, na mesma data de reajuste do salário-mínimo.

É importante ressaltar que os valores dos benefícios não se equiparam ao reajustamento do salário-mínimo, de modo que com este não fica atrelado, consoante determinado no artigo 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No seio da Assembleia Constituinte, houve muita preocupação ao assegurar a irredutibilidade do valor dos benefícios. A CF/88 está prestigiando a garantia individual que protege o direito adquirido, já que os benefícios são prestações pecuniárias que não podem sofrer modificações, nem em sua prestação quantitativa (valor monetário), nem tampouco em sua expressão qualitativa (valor real). Entende Balera (2019) que o benefício não pode ter seu valor, seja monetário ou real, reduzido, por ser um princípio que tenta repor as coisas no *status quo* antes, a fim de que o indivíduo tenha mantido o seu padrão de vida.

3.1.5 Equidade na Forma de Participação no Custeio

Trata-se de norma principiológica em sua essência, visto que a participação equitativa de trabalhadores, empregadores e Poder Público é meta, objetivo e não regra concreta. Esse princípio decorre de dois outros princípios, o princípio da isonomia e da capacidade contributiva, pois a exigência do pagamento das contribuições para a seguridade social deverá ser proporcional à riqueza manifestada pelos contribuintes desses tributos.

Com a adoção deste princípio, busca-se garantir que aos hipossuficientes seja garantida a proteção social, exigindo-se dos mesmos, quando possível, contribuição equivalente a seu poder aquisitivo. Sendo assim, fica válida a progressividade das alíquotas das contribuições

previdenciárias dos trabalhadores, proporcionalmente à sua remuneração, de 8, 9 ou 11% para alguns segurados do RGPS, para as empresas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

De outro turno, as empresas, que desenvolvam atividades de risco, contribuirão mais, pois haverá uma maior probabilidade de concessão de benefícios acidentários, já as microempresas terão uma contribuição simplificada e de menor vulto.

3.1.6 Diversidade da Base do Financiamento

Assim como já preconizado por Balera (2010), a forma de contribuição tríplice se mostrou insuficiente para custear todo o sistema, tanto que outras fontes foram utilizadas para se somarem aos recursos orçamentários dos entes públicos.

Além do custeio da seguridade social com recursos de todas as entidades políticas, o artigo 195, incisos de I a IV, determina que a seguridade social seja financiada por toda a sociedade, mediante contribuições: a) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei: sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho remunerado, a receita ou faturamento e o lucro; b) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; c) apostadores (receita de concursos de prognósticos); d) importador de bens ou serviços do exterior ou equiparados.

É permitida a criação de novas fontes de custeio para a seguridade social, mas há exigência constitucional expressa de que seja feita por lei complementar, que exige um fórum qualificado para a sua aprovação (maioria absoluta).

Art. 195, § 4º da CF/88. A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.
Balera (2002, p.58) ensina que:
[...] a Constituição Federal, em seu artigo 195, parágrafo quinto, não admite a criação de nenhum benefício sem a correspondente fonte de custeio; e a consequência natural é a de que, posta a fonte de custeio, já estará criado o benefício. É uma via de mão dupla. Admitida a fonte de custeio, o benefício é criado. Ou, se pretende implantar um novo benefício, faz-se necessário o custeio do mesmo, que deverá ser buscado junto àqueles que são os sustentáculos da seguridade social: empregador, empregado e governo.

É importante ressaltar uma inovação trazida pela EC 103/2019, no inciso VI, do artigo 194 da CF/88, que busca organizar o orçamento da seguridade social, pois agora há

determinação constitucional para que as três áreas identifiquem rubricas de despesas e receitas contábeis no orçamento.

3.1.7 Caráter Democrático e Descentralizado da Administração

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no inciso VII, artigo 194, que a gestão da seguridade social será quadripartite, de índole democrática e descentralizada, envolvendo os trabalhadores, os empregadores, os aposentados e o Poder Público, seguindo a tendência da moderna administração pública na inserção de membros do corpo social nos seus colegiados.

Sublinhe que o princípio em comento atende aos preceitos do Estado Democrático de Direito, de modo que todas as pessoas relacionadas ao sistema possam dele participar, já que a gestão administrativa é uma das maneiras do cidadão externar sua vontade.

Como, por exemplo, pode-se citar a composição do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional da Saúde (CNS), pois, em sua composição, todos possuem representantes do Governo e das demais categorias referidas.

3.2 SEGURIDADE POR ASSISTÊNCIA SOCIAL

O assistencialismo no Brasil e no mundo é anterior à previdência social, sendo esta consequência da transição do estado absolutista ao social, passando pelo liberal, até chegar à seguridade social, com o advento da Constituição Federal de 1988.

Inicialmente, a assistência social tem por função assegurar a proteção social àquele que está à mercê da proteção previdenciária e que, após implementar as exigências legais, diante da ocorrência dos infortúnios decorrentes da falta ou restrições dos meios de subsistência, receberá amparo social.

A Assistência Social vem disciplinada na Constituição Federal de 1988 no Título VIII Da Ordem Social, Capítulo II da Seguridade Social, Seção IV da Assistência Social, artigos 203 e 204, onde prevê que será prestada independentemente de contribuição direta do indivíduo, sendo custeada por toda a sociedade, indiretamente, com fundamento no princípio da solidariedade.

De acordo com Escorsim (2008), a CF de 88 foi fruto de profundas discussões, entre movimentos sociais que almejavam a ampliação das políticas públicas sob a égide universal,

participativa e descentralizada, e pelos setores conservadores que desejavam beneficiar o mercado. Segundo o autor, foi graças à Constituição de 1988 que a Assistência Social atingiu o *status* de política pública integrante do tripé da Seguridade Social. Em termos infraconstitucionais, onde ganha maior destaque na Lei nº 8.742/93, mais conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou os artigos 203 e 204 da CF/88, reitera a ideia de Assistência Social como política universal e de gestão participativa. A LOAS, em seu artigo 1º, define que a assistência social é:

Direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Com relação aos objetivos da assistência social, originalmente o artigo 2º da LOAS reproduzia fielmente o artigo 203 da CF/88. Com o advento da Lei nº 12.435/11, definiu-se que a assistência social tem por objetivo promover a prestação social, vigilância socioassistencial e defesa dos direitos.

A proteção social em especial visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Um dos traços característicos da assistência social no nosso país é o caráter não contributivo, que, em regra, apenas as pessoas não cobertas por um regime previdenciário ou pela família farão jus às medidas assistenciais. Seus benefícios pecuniários são devidos somente aos brasileiros e estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil.

Os benefícios pecuniários assistenciais mais conhecidos, hoje, no Brasil, são os pagos pelo Programa Bolsa Família, instituídos pela Lei nº 10.836/2004, voltado para famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social. O Amparo Assistencial ao Portador de Deficiência e o Amparo Assistencial ao Idoso, mais conhecido como Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS), de acordo o artigo 203, inciso V, da CF/88, garante ao idoso ou portador de deficiência um benefício assistencial no valor de

um salário-mínimo, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A regulamentação desse Amparo Assistencial foi promovida pelos artigos 20, 21 e 21-A, da Lei nº 8.742/93, bem como pelo artigo 34, da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), tendo este reduzido a idade mínima para a concessão para 65 (sessenta e cinco) anos, sendo objeto de regulamentação presidencial por intermédio do Decreto 6.214/2007. A Assistência Social tem ainda outro benefício pecuniário, que não é muito conhecido, instituído no artigo 73, da Lei nº 12.815/2013, onde regulamentou um benefício assistencial mensal, de até 1 (um) salário-mínimo, aos trabalhadores portuários avulsos, com mais de 60 (sessenta) anos, que não cumprirem os requisitos para aquisição das modalidades de aposentadoria da previdência social.

Além dos benefícios pecuniários, a Assistência Social possui benefícios não pecuniários, como: disponibilização de medicamentos a preço de custo pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); habilitação e reabilitação em favor das pessoas com deficiência, que tem direito subjetivo à sua prestação, na forma do artigo 89, da Lei nº 8.213/91. Vale advertir que as medidas assistenciais devem ser aplicadas na medida certa pelo Estado, de acordo com os recursos públicos disponíveis e as necessidades sociais de época, sob pena de prejuízo ao interesse público primário, na hipótese de exagero ou timidez na atuação do Poder Público.

3.3 SEGURIDADE POR SAÚDE

Ao longo de sua trajetória, a saúde sempre foi, de um modo ou de outro, objeto de preocupação, inserindo-se na sociedade atual como tema dinâmico, de grande interesse para o direito e reconhecido em vários textos constitucionais. A saúde passou a guardar estreita relação não somente com a vida, mas também com a qualidade de vida e com a existência digna; relação esta fomentada pelo reconhecimento de direitos e pela evolução das ciências da saúde.

O sistema de saúde no Brasil, antes da CF/88, era desigual, pois a assistência pública à saúde era privilégio somente dos trabalhadores assalariados, ou seja, formalmente incluídos no mercado de trabalho e que contribuíam para a Previdência Social, enquanto os outros tinham que se satisfazer com o atendimento particular ou aquele oferecido pelas Santas Casas de Misericórdia, postos de saúde e hospitais universitários.

O Brasil, ao constituir-se em Estado Democrático de Direito, conforme disposto no *caput* do artigo 1º da CF/88, estabelece um compromisso político, jurídico e ético com a justiça

social, a transformação da realidade e a superação das desigualdades sociais e regionais, a partir de vetores axiológicos com os direitos fundamentais, a exemplo da saúde. Tais direitos fundamentais vinculam a legislação, os Poderes, a administração pública em geral e as relações jurídico privadas.

Direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, nos termos do artigo 5º, parágrafo 1º, da Lei Maior, lembrando-se que a Constituição tratou os direitos fundamentais sociais do artigo 6º como autênticos direitos fundamentais.

O legislador constituinte de 1988 separou a saúde da previdência social, incluindo ambas e a assistência social como ações de seguridade social. Em seguida, o constituinte estabeleceu o direito à saúde de forma ampla e abrangente no artigo 196.

Assim, ficou expressa a vontade do legislador constituinte de romper definitivamente com o sistema anterior de desigualdade no acesso a saúde, pois, a partir de então, o sistema passou a ser dever do Estado, de acesso universal e igualitário, sendo prestado a todos os brasileiros, estrangeiros residentes ou não, independentemente de pagamentos ou contribuição para o sistema. Além da CF/88, hoje o direito à saúde também é tratado em vários tipos de normas, por isso, há quem defenda um microsistema jurídico ou a disciplina jurídica de Direito da Saúde ou Direito Sanitário.

Como norma geral, tem-se a Lei nº 8.080/90, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, que dispõe sobre as condições de promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, “patamar mínimo que deverá ser exigido em todo território nacional” (Rocha, 1999, p.40).

Para a efetivação das ações da saúde pública, o artigo 198 da CF/88 instituiu o Sistema Único de Saúde - SUS, com atendimento integral, regionalizado, descentralizado e hierarquizado, no âmbito das três esferas do governo, que prioriza a prevenção de doenças e garante a participação da comunidade.

3.4 SEGURIDADE POR PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social, considerada como meio protetivo, visa garantir e resguardar mecanismo de manutenção dos segurados e de seus familiares, diante das intercorrências, denominadas de infortúnios, decorrentes de fatos geradores de doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade, desemprego involuntário e prisão.

Importante tomar nota que é vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de benefícios, ressalvadas as especificidades de cada um, conforme preconiza o parágrafo primeiro, do artigo 201 da CF/88; assim como não é possível conceder benefício ou serviço da previdência social sem a respectiva fonte de custeio. Consoante texto constitucional, é possível se dar destaque às características da previdência social, que são: vinculação ao regime geral, natureza contributiva, filiação obrigatória e equilíbrio financeiro e atuarial

Qualquer pessoa, nacional ou não, que exerça atividade remunerada dentro do território nacional, é filiada obrigatória do regime previdenciário, sendo compelido a efetuar recolhimento. Até mesmo o aposentado que exerça ou volte a exercer atividade profissional remunerada é obrigado a contribuir para o sistema, mesmo sem poder gozar de nova aposentadoria neste regime previdenciário, por força do Princípio da Solidariedade. A terminologia “previdência social” é definida pelos doutrinadores de diversas maneiras. Amado e Frederico (2020, p. 133) argumentam que:

Em termos objetivos, em sua acepção ampla, a “previdência social” abarca todos os regimes previdenciários existentes no Brasil (básicos e complementares, públicos e privados). [...] Entretanto, a expressão “Previdência Social” também é utilizada no sentido subjetivo, com iniciais maiúsculas, como sistema de órgãos e entidades responsáveis pela gestão previdenciária, a exemplo do extinto Ministério da Previdência Social e do INSS.

Castro e Lazzari (2014, p.55), por sua vez, sustentam que:

O sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laboral e seus dependentes ficam resguardados quanto a eventos de infortunisticas (morte, invalidez, idade avançada, doença, acidente de trabalho, desemprego involuntário, ou outros que a lei considera que exijam um amparo financeiro ao indivíduo (maternidade, prole, reclusão), mediante prestações pecuniárias (benefícios previdenciários) ou serviços.

A previdência social no Brasil, em sentido amplo e objetivo, pode ser definida como um seguro com regime jurídico especial, regida por normas de Direito Público, sendo necessariamente contributiva, disponibilizando benefícios e serviços aos segurados e seus dependentes, que variarão a depender do plano de cobertura.

Importante ressaltar, ainda, que, embora a previdência social se confunda com a ideia de seguro social, não possui natureza contratual, sendo que a proteção decorre de um único fator gerador, a comprovação do infortúnio.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou elucidar medidas de entrelace técnico de proteção ao trabalhador e seguridade social, que está assegurado ao princípio da dignidade da pessoa humana e do direito social, posta em situação de desamparo, pela ausência de renda, comprometendo sustento individual ou familiar, discutindo a problemática procedimental, quando aquele e a empresa estão submetidos a este fenômeno jurídico previdenciário.

Buscou-se a compreensão de que o Estado proteja o seu povo contra eventos previsíveis, das quais são obrigatórias em um Estado Social, pois, no passado recente, nem sempre houve uma preocupação efetiva com a proteção quanto a seus infortúnios, causando miséria e intranquilidade social. A literatura acessada possibilitou entendimento alargado do papel da seguridade social, assim como levantamento de questionamentos jurídicos pertinentes ao direito e à economia do trabalho, apresentados nas seções deste artigo, apropriando-se de conhecimento específico acerca do assunto e suas condições.

REFERÊNCIAS

AMADO, F. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 12ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

AMADO, F. **Direito Previdenciário**. 5ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

AVILA, H. **Teoria dos Princípios** - da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo, Malheiros, 2009.

BALERA, W. **Sistema de Seguridade Social**. 2ª ed., LTR, 2019.

BALERA, W. **Sistema de Seguridade Social**. 2ª ed., LTR, 2010.

BALERA, W. **Sistema de Seguridade Social**. 2ª ed., LTR, 2002.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

BRASIL. Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 dez. 1993, p. 18769.

BRASIL. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1990, p. 18055.

- CASTRO, C. A.; LAZZARI, J. **Manual de Direito Previdenciário**. 13ª ed., LTR, 2014.
- COIMBRA, J. R. F. **Direito Previdenciário Brasileiro**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.
- DERZI, H. H. **Os beneficiários da pensão por morte**: regime geral de previdência social. Lex Editora, 2004.
- ESCORSIM, S. M. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, v.3, n.86, jul. 2008.
- GLASENAPP, R. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Editora PUB Humanas, 2015.
- KERBAUY, L. **A previdência na área rural**: benefícios e custeio. 2008. 249f. Dissertação (Mestrado em Direito Previdenciário) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social**. 39ª ed., São Paulo: Atlas, 2020.
- MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social**. 39ª ed., São Paulo: Atlas, 2011.
- MELLO, A. B. C. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2019.
- MOURO, H. Sistemas e modelos de proteção social: da caridade à assistência. **Revista Interacções**, n.5, p.131-159, 2003.
- PENA, R. Previdência Complementar no Brasil: história, evolução e desafios. **Revista Fundos de Pensão**, n.340, 2008.
- ROCHA, J. C. S. **Direito da Saúde**: direito sanitário nas perspectivas dos interesses difusos e coletivos. São Paulo: LTr, 1999.
- SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006.
- THOMPSON, E.P. Folklore, antropologia e história social. **Revista História Social**, n.3, p.63-86, 1989.

GT5

Desinstitucionalização dos Hospitais de Custódia e Tratamento

Organizadores:

Prof. Dr. José Menezes, Prof. Dr. Gustavo Costa e Profa. Dra. Cláudia Vaz

SAÚDE MENTAL: DESINSTITUCIONALIZAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL DE PACIENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA DE SEGURANÇA CUSTODIADOS

Cláudia Regina de Oliveira Vaz TORRES²⁰

Jamilton de Oliveira SANTOS²¹

Thays Helen dos SANTOS²²

Ivina GUIMARAES²³

Marcos Venancio SILVA²⁴

RESUMO

Este estudo tem como objetivo geral analisar a importância do Documentário: Reescrevendo a história: desinstitucionalização do Hospital de Custódia. Obra audiovisual produzida para contribuir com a reinserção social de pacientes em cumprimento de medida de segurança custodiados. A abordagem teórico-metodológica deste artigo, de natureza qualitativa, beneficiou-se das pesquisas bibliográficas e documentais desenvolvidas no âmbito dos projetos “Desinstitucionalização e Desinternação Progressiva do Hospital de custódia e Tratamento: tecnologias sociais para inclusão das pessoas com transtorno mental”, “Saúde mental: Desinstitucionalização e inclusão social de pacientes em cumprimento de medida de segurança custodiados” e “Hospital de custódia e Tratamento e a pessoa com deficiência intelectual: Estigma, inclusão e inserção social na cidade do Salvador”. O trabalho de pesquisa desenvolveu um estudo secundário (revisão sistemática) para caracterizar procedimentos adotados em sistemas prisionais com foco em produção de tecnologias sociais e nos processos de desinstitucionalização e caracterizou o perfil clínico/sociodemográfico dos pacientes do HCT que estão em processo de desinternação progressiva/desinstitucionalização. Com o documentário tem sido possível divulgar informações e conhecimentos técnicos e científicos que exponham as atividades pertinentes a desinstitucionalização e promoção da inclusão social das pessoas custodiadas no HCT nos municípios. Assim como tem o intuito de gerar conhecimentos e subsídios para auxiliar o setor público a aperfeiçoar sua atuação para a desinstitucionalização e discutir a assistência à saúde ao paciente com transtorno mental no sistema prisional. Os resultados deste estudo têm o potencial de influenciar diretamente as políticas públicas voltadas para a saúde mental no sistema prisional, visando uma assistência mais humanizada e eficaz. Além disso, podem fomentar propostas para aprimorar as práticas no tratamento de pacientes com transtornos mentais, contribuindo para uma maior qualidade de vida e reintegração social. O impacto dessas descobertas não apenas beneficia os pacientes, mas também a sociedade como um todo, ao promover a justiça e a igualdade na assistência à saúde mental dentro do sistema prisional.

PALAVRAS-CHAVE: Desinstitucionalização. Inclusão social. Saúde mental.

²⁰ Psicóloga do Hospital de Custódia e Tratamento. Professora da UNEB e Professora da UNIFACS/ANIMA

²¹ Bacharel em Direito. Mestrando em Direito, Governança e Políticas Públicas. UNIFACS/ANIMA.

²² Graduando em Psicologia. PIBIC - UNIFACS/ANIMA - FAPESB

²³ Graduanda em Psicologia. PIBIC - UNIFACS/ANIMA. CNPQ

²⁴ Graduando em Psicologia. PIBIC - UNIFACS/ANIMA - FAPESB

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar o Documentário: Reescrevendo a história: desinstitucionalização do Hospital de Custódia, obra audiovisual que trata da Desinstitucionalização do Hospital de Custódia e Tratamento para desconstruir os medos e estigmas que cercam os custodiados e contribuir com o acolhimento e reinserção social e capacitar a Rede de atenção psicossocial para reabilitação social dos indivíduos considerados inimputáveis, que cometeram ilícitos penais e cumpriram Medida de Segurança no HCT-BA. A obra foi produzida para contribuir com a reinserção social de pacientes em cumprimento de medida de segurança custodiados.

A obra foi pensada com o intuito de gerar conhecimentos e subsídios para auxiliar o setor público a aperfeiçoar sua atuação para a desinstitucionalização e discutir a assistência à saúde ao paciente com transtorno mental no sistema prisional. A execução deste estudo foi vetorizada pela atuação na unidade prisional, assim como pela produção intelectual, a presença dos pesquisadores PIBIC e mestrandos e a compreensão do fortalecimento de redes de cooperação de investigadores, ancorados nas instituições parceiras, para análises e investigações.

O trabalho produziu questões como: qual a importância do Documentário: Reescrevendo a história: desinstitucionalização do Hospital de Custódia para o acolhimento e reinserção social dos pacientes custodiados? E como pode contribuir para capacitar a Rede de atenção psicossocial para reabilitação social dos indivíduos considerados inimputáveis?

O estudo procurou articular temas sobre os direitos humanos, destacando a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e os procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2006) e a Lei n. 10.216/2001 (BRASIL, 2001), no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança (CNJ, 2023), assim como os estudos, as pesquisas e práticas desenvolvidas no HCT-BA.

A proposta estudo surge em razão da atuação e reflexões acerca das ações de saúde mental no sistema prisional, principalmente em razão da vulnerabilidade que as pessoas em privação de liberdade enfrentam e do perfil clínico dos pacientes do Hospital de Custódia e Tratamento que cumprem Medida de Segurança. Este estudo está em consonância com a aproximação com as pesquisas desenvolvidas, com as pesquisas bibliográficas e documentais desenvolvidas no âmbito dos projetos “Desinstitucionalização e Desinternação Progressiva do

Hospital de custódia e Tratamento: tecnologias sociais para inclusão das pessoas com transtorno mental”, “Saúde mental: Desinstitucionalização e inclusão social de pacientes em cumprimento de medida de segurança custodiados” e “Hospital de custódia e Tratamento e a pessoa com deficiência intelectual: Estigma, inclusão e inserção social na cidade do Salvador”.

Os custodiados que estão em processo de desinstitucionalização vivenciam o abandono dos familiares e das suas referências sociais. Nesse sentido sofrem tensões e angústias em maior ou menor grau, reclamam da permanência da unidade e as impossibilidades para a alta. Costa e Mendes (2020) apontam que a população carcerária vive em condições precárias, possui recursos escassos, têm acesso limitado as informações, aos serviços da assistência social e de saúde, sofrem com o afastamento dos familiares e foram mais afetados com a pandemia. A população carcerária tem acesso assegurado as ações e serviços de saúde estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pela Lei nº8080 de 1990 (BRASIL,1990), que regulamenta o Sistema Único de Saúde, pela Lei nº 8142 de 1990 (BRASIL, 1990) que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, pela Lei de Execução penal, Lei nº 7210 de 1984 (BRASIL, 1984) e pela Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

O artigo está dividido em três seções: na primeira seção foi realizada uma introdução ao tema proposto, na segunda seção são analisadas a medida de segurança. Na terceira seção, o estudo tende a discutir mais especificamente os resultados do estudo.

2 HOSPITAL DE CUSTÓDIA E TRATAMENTO: MEDIDA DE SEGURANÇA E A SUA PRECARIIDADE

A medida de segurança foi pensada como vinculada ao vago conceito jurídico de periculosidade, dificultando a compreensão do paciente que ali se apresenta – rotulado como louco-criminoso-inimputável – como um sujeito, como alguém passível de tratamento, mas, tão somente, como um ser passível de punição.

Bem destaca Ibrahim (2014, p. 61), essa natureza ambígua da própria instituição do hospital judiciário, afirmando que ela, parece transitar entre dois modelos:

[...] o modelo jurídico-punitivo e o modelo psiquiátrico-terapêutico. O primeiro vê o sujeito capaz de ser, tanto moral como penalmente, responsabilizado por suas ações. O segundo define o indivíduo, não enquanto sujeito, mas enquanto objeto de seus

impulsos e desejos, não podendo ser responsabilizado pelos seus atos e nem ser passível de punição (IBRAHIM, 2014, p. 61).

É, portanto, nessa interconexão entre o modelo jurídico-punitivo e o psiquiátrico-terapêutico da instituição que se produz o inimputável, sob a ambivalência institucional e sob o discurso da psiquiatria, que se sustenta sobre verdades absolutas e universais, utilizadas nos laudos e pareceres.

Todas as vezes que houver razoável dúvida sobre a integridade mental do acusado, é instaurado um incidente de insanidade, que pode ser decretado de ofício pelo juiz ou requerido pelo Ministério Público, defensor, curador, seu ascendente, descendente, irmão ou cônjuge. Através desse incidente, é requerido a um perito forense que elabore um laudo de sanidade mental, um tipo de exame solicitado pelas instâncias judiciárias a fim de assessorá-las tecnicamente no que diz respeito à aferição da sanidade mental do indivíduo que está sendo julgado. Nesse caso, o perito forense elabora o laudo com o intuito de avaliar se o réu é ou não considerado inimputável.

Orientado pela psiquiatria, então, o Direito Penal confirma que, aferido o estado de inimputabilidade, o doente mental não pode ser punido por ausência de sua culpabilidade. A reprovação penal passa, assim, a ser justificada pelo perigo que tal indivíduo representa para a sociedade. Não é culpado, mas é tido como perigoso.

Por essa razão, o que se encontra no dia a dia jurídico são laudos e exames em que é enfatizada a história pregressa do apenado/paciente, tentando buscar no passado, verdades que confirmem a pretensa periculosidade encontrada no presente. Pois, como alerta Ibrahim (2014, p. 102), “[...] a elaboração dos exames obedece a um determinismo causal, onde o ‘nosólogo’ não só descreve a doença/delito do paciente/preso, mas, também, prescreve a sua conduta futura”. Utilizando-se das palavras de Foucault (2009), essa autora ainda comenta que tais exames combinam, em verdade, as técnicas da hierarquia que vigia e as da sanção que normaliza, exercendo um controle normatizante, uma vigilância que torna possível qualificar, classificar e punir.

O que se observa, então, é que se estabelece, naquele primeiro encontro com o médico, de imediato, uma relação de “saber/poder”, pois:

[...] de um lado, temos o nosólogo, que detém o saber a respeito da ‘interioridade’ daquele indivíduo e de como ela se expressa e que, a partir de determinadas premissas instituídas cientificamente como verdadeiras, exerce o poder de decidir sobre a sua vida futura. Do outro lado, está apenas o apenado, desprovido, naquele momento, de

qualquer saber/poder, e de quem se espera uma atitude passiva e subserviente, só lhe restando aguardar pela sua sentença (IBRAHIM, 2014, p. 105).

Portanto, pode-se afirmar que dispositivos psicojurídicos tais como laudos de sanidade mental, exames criminológicos e os de cessação de periculosidade, comportam presunções estatutárias de poder que lhe são inerentes, devido, justamente, do pretense saber indubitavelmente atribuído àqueles que os enunciam, amparado por um discurso pretensamente protegido por um estatuto científico.

Essa ainda é a realidade encontrada atualmente em nosso país. O inimputável continua sendo visto como uma ameaça à sociedade, face a uma mera presunção de periculosidade, que elevaria a probabilidade de cometimento de novos delitos. O psiquiatra forense ocupa, por sua vez, um lugar de “pseudo-juiz”, definindo quem é culpável e quem não é, escusando, por meio dessa parcial transferência do poder de julgar, o próprio Poder Judiciário de sua função de punir.

Utilizando-se de um discurso de portador do saber sobre a verdade do paciente, é ele que, por meio dos laudos e exames criminológicos, exerce o poder de encarcerar e de mantê-lo internado, programando a futura vida institucional daquele indivíduo que cumpre uma medida de segurança. Está, também, nas mãos do perito forense, o momento de cessação dessa medida, uma vez que, conforme previsto no § 1º do art. 97, a internação, ou tratamento ambulatorial perdurará enquanto não for verificada, mediante perícia médica, se a periculosidade cessou ou se ainda subsiste. Essa durabilidade, no entanto, não é indefinida, restringindo-se ao máximo de trinta anos, como definido pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), lastreado nos princípios da legalidade, isonomia e proporcionalidade entre o delito e a sanção aplicada, editou a Súmula 527 em 13/05/2015, que assim dispõe: “O tempo de duração da medida de segurança não deve ultrapassar o máximo da pena abstratamente cominada ao delito praticado” (BRASIL, 2015, s.p.).

A decisão do STF assegurou que a medida de segurança não fosse uma pena perpétua, mesmo assim, atenta contra a dignidade humana manter um indivíduo em hospital de custódia, por prazo superior ao que ficaria preso um indivíduo imputável, caso cometa o mesmo crime, ou seja, não se pode aceitar como justo que uma pessoa internada em hospital de custódia ali permaneça por 3 décadas, quando a pena máxima que cumpriria se não fosse inimputável, seria, por exemplo de 10 anos.

Referente ao exame de verificação de periculosidade, Ibrahim destaca que:

[...] o exame de verificação de cessação de periculosidade mostra-se como um dos dispositivos mais cruéis do campo da criminologia, oportunizando e facilitando a criminalização da doença. A aplicação de tal dispositivo faz constatar que o sujeito delinquente é portador de doença mental, concluindo-se que a doença torna o sujeito perigoso. Ao tratar o conteúdo da periculosidade como diagnóstico, assume-se a conotação normativa e estigmatizante do discurso da criminologia positivista (IBRAHIM, 2014, p. 110).

Consequentemente, o que se observa na realidade é que tais laudos e exames psiquiátricos são apenas formas de controle da vida do sujeito, instrumento técnico travestido de uma roupagem científica, disfarçando atitudes e crenças preconceituosas da ciência psiquiátrica, que busca fazer crer que a loucura, em sua forma mais extrema, nada mais é do que crime, ou seja, que em seu limite, o louco sempre será perigoso. E é justamente esse (não)-ser de atos pretensamente incontroláveis que emergirá como irresponsável, aquele que a justiça se desobriga de punir, encaminhando-o à prisão psiquiátrica (VIANA, 2013).

Neste momento, o discurso jurídico, aliado ao psiquiátrico, produz novas formas de objetivação daquele já designado como perigoso acrescentando apenas mais um rótulo, o de inimputável. O manicômio judiciário como local de segregação que durante anos foi reservado a essa população, com a Resolução 487 do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2023) será fechado.

3 DESINSTITUCIONALIZAÇÃO E TECNOLOGIAS SOCIAIS

As tecnologias sociais “compreendem produtos, técnicas, ou metodologias, reaplicáveis, desenvolvidas em interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social” (FBB, 2006). O Banco de Tecnologias Sociais da Fundação Banco do Brasil classifica as tecnologias sociais nas seguintes categorias: educação, energia, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, renda e saúde (FBB, 2018). As tecnologias sociais são ferramentas capazes de promover a integração do indivíduo com a comunidade, garantindo os seus direitos fundamentais de moradia, educação, trabalho e saúde. Correspondem a atividades com o objetivo de promover geração de renda e a autonomia financeira, promover o acesso adequado a habitação e a serviços equitativos de saúde, fortalecer a articulação entre os dispositivos da Rede de Atenção Psicossocial, promover o acesso à educação e o desenvolvimento sustentável, melhorando a qualidade de vida das comunidades. São ferramentas facilmente replicáveis, que representam soluções efetivas de transformação social (RTS, 2007, p. 28). As tecnologias sociais vêm recentemente obtendo um reconhecimento da

sua capacidade de integrar o conhecimento tecnológico-científico ao desenvolvimento social, aproximando o “saber do fazer, os problemas de suas soluções, em sintonia com a diversidade socioeconômica e ambiental das regiões brasileiras” (ITS, 2005, p. 3).

4 MÉTODO

A abordagem metodológica desta investigação é qualitativa, de natureza exploratória e descritiva que possibilita maior consistência dos dados da realidade pesquisada. A metodologia foi alicerçada na pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo. Para a efetividade do estudo foram identificados documentos por meio de fontes bibliográficas de livros e artigos.

O manejo do estado da arte consistiu na leitura de artigos que abordaram a temática, com consulta a base de dados nacionais e internacionais e revisão de literatura sobre **saúde/saúde mental, desinstitucionalização e tecnologias sociais** para ampliação do Projeto de Pesquisa e Pesquisa bibliográfica. Nesse sentido serão descritos os resultados, destacando-se o Estado da arte e a análise qualitativa dos dados. As fontes de pesquisa bibliográfica que embasaram as discussões e análises são:

Quadro 1

N ^o	Ano	TÍTULO	FONTE	CATEGORIA
1	1995	Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil	Editora Fiocruz	Alienados
2	2005	Reforma Psiquiátrica e política de Saúde Mental no Brasil. Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos depois de Caracas	BVSMS	Saúde mental
3	2006	Estarão as prisões obsoletas. A evolução das políticas de saúde mental e da legislação psiquiátrica no Brasil	Editora Jus.com.br	Pri sões Alienados
4	2008	O caminho da loucura e a transformação da assistência aos portadores de sofrimento mental	<i>Revista Electrónica en Salud Mental, Alcohol y Drogas</i>	Saúde mental
5	2017	História da loucura: na Idade clássica	Editora Perspectiva	Saúde mental
6	2017	Microfísica do poder	Editora Paz e Terra	Hospital

Assim como as análises sobre a desinstitucionalização da saúde mental no Hospital de Custódia e Tratamento de Salvador-BA (Brasil), tomando por base as diretrizes da Resolução

nº 487/2023 (BRASIL, 2023) publicadas pelo Conselho Nacional de Justiça em fevereiro do presente ano, para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei n. 10.216/2001, a mais importante legislação de proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas com transtorno mental contribuíram para a emergência e alinhamento do estudo, destacando-se dois eixos: medida de segurança em Hospital de Custódia e Tratamento e desinstitucionalização das práticas de saúde mental.

Outros referenciais normativos também foram importantes como a Portaria nº 2.840 (2014) que criou o Programa de Desinstitucionalização integrante do comportamento Estratégias de Desinstitucionalização da RAPS, no âmbito do SUS), o Plano de Desinstitucionalização da Bahia de 2019, entre outros.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para compreender saúde mental, desinstitucionalização e tecnologias sociais, os estudos de Amorim (2017), Barboza da Silveira, et al (2017), Basaglia (2005), Franco, e Cornelis (2015), Oliveira(2014), Silva e Firer (2022), Amarante (2007, 2015, 2016) e Torres e Fonseca (2016), Silva (2010) e Torres (2023) contribuíram para a percepção sobre a desinstitucionalização, a importância do tratamento antes da cronificação de uma condição psíquica. O Hospital de Custódia, como órgão da justiça, exibe uma articulação entre a saúde e a justiça, porém não cumpre o que propõe a lei da reforma psiquiátrica.

O Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCT), unidade prisional da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização, teve como perfil clínico/sociodemográfico da população custodiada no HCT (que está em processo de desinternação progressiva/desinstitucionalização), em agosto de 2023:

ITENS	MAS.	FEM.	TOTAL	PORC.
PROVISÓRIO	107	6	113	56,218905
MED. SEGURANÇA	82	6	88	43,781095
TOTAL GERAL	189	12	201	100
ESTADO CIVIL				
ITENS	MAS.	FEM.	TOTAL	PORC.
CASADO(A)	5	1	6	2,9850746
DIVORCIADO	3	0	3	1,4925373
SEPARADO / JUDICIALMENTE	1	0	1	0,4975124
SOLTEIRO	177	10	187	93,034826
UNIÃO ESTÁVEL / AMASIADO	3	1	4	1,9900498
VIÚVO(A)	0	0	0	0
NÃO INFORMADO	0	0	0	0
TOTAL GERAL	189	12	201	100

56,21% são presos provisórios e 43,78% estão cumprindo a medida de segurança. Mais de 93% da população custodiada é solteira. Quando recebem visitas são genitores, irmãos ou filhos. Quanto a cor e nível de escolaridade, os dados estão representados a seguir:

COR DE PELE				
ITENS	MAS.	FEM.	TOTAL	PORC.
BRANCA	9	1	10	4,975124
PRETA	22	1	23	11,44279
PARDA	158	10	168	83,58209
NÃO INFORMADO	0	0	0	0
TOTAL GERAL	189	12	201	100
GRAU DE INSTRUÇÃO				
ITENS	MAS.	FEM.	TOTAL	PORC.
NÃO ALFABETIZADO	27	0	27	13,43284
ALFABETIZADO	27	4	31	15,42289
ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO	85	5	90	44,77612
ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO	4	0	4	1,99005
ENSINO MÉDIO INCOMPLETO	11	0	11	5,472637
ENSINO MÉDIO COMPLETO	19	1	20	9,950249
ENSINO SUPERIOR INCOMPLETO	0	0	0	0
ENSINO SUPERIOR COMPLETO	3	1	4	1,99005
ENSINO ACIMA DE SUPERIOR COMPLETO	0	0	0	0
NÃO INFORMADO	13	1	14	6,965174
TOTAL GERAL	189	12	201	100

Dos dados apontam que 83,58% declararam-se pardos. 4,95% é branca. No que diz respeito a faixa etária e moradia, 33,83% dos internos e internas estão na faixa etária de 35 a 45 anos e 62,18% são do interior do estado. Desse total, 74 pacientes da unidade não tem familiares, amigos ou qualquer pessoa que os acolham, dependerão da Rede de atenção psicossocial ou da Assistência Social após a alta.

FAIXA ETÁRIA DOS PRESOS (IDADE)				
ITENS	MAS.	FEM.	TOTAL	PORC.
18 a 24 anos	13	3	16	7,960199
25 a 29 anos	38	1	39	19,40299
30 a 34 anos	31	2	33	16,41791
35 a 45 anos	65	3	68	33,83085
46 a 60 anos	38	3	41	20,39801
61 a 70 anos	3	0	3	1,492537
MAIS de 70 anos	1	0	1	0,497512
NAO INFORMADO	0	0	0	0
TOTAL GERAL	189	12	201	100
PROCEDÊNCIA - MORADIA				
ITENS	MAS.	FEM.	TOTAL	PORC.
ÁREA URBANA – MUNC. EM REGIÕES METROPOLITANAS	34	0	34	16,91542
ÁREA URBANA – MUNC. DO INTERIOR	115	10	125	62,18905
ZONA RURAL	40	2	42	20,89552
TOTAL GERAL	189	12	201	100

Como uma instituição total (Goffman, 1987), o HCT é um espaço de custódia, acolhimento e tratamento de pessoas em cumprimento da Medida de Segurança, sanção penal aplicada aos inimputáveis ou semi-imputáveis, que em razão do transtorno mental ou de sua suspeita, é questionado a sua capacidade de se responsabilizar pelo ato. O objetivo da medida de segurança, como sanção penal, tem finalidade preventiva, embasada no conceito de periculosidade. A medida de segurança tem prazo, mínimo de 1 a 3 anos e o término ocorre

após à cessação da periculosidade. Na unidade, ocorrem o rompimento dos vínculos familiares que são frágeis desde a entrada e atestam a ausência de assistência em todos os âmbitos.

A pesquisa apontou que o conhecimento científico e tecnológico produzido são tecnologias sociais, práticas e artefatos geradores de transformações nas comunidades por meio de ações coletivas que estão contribuindo com as ações de Desinstitucionalização da unidade prisional (HCT-BA). O retorno das pessoas com transtorno mental não se dá sem dificuldades e entraves, em razão dos rompimentos dos vínculos, do ódio que a sociedade tem do louco e do preso. As pessoas com transtorno mental vivenciam discriminação, preconceito e exclusão em razão do estigma da loucura associada ao encarceramento. A aproximação das equipes do HCT por meio da obra audiovisual com a Rede de Atenção psicossocial dos municípios favoreceu a interlocução, a construção da parceria, fluxos e processos. A obra audiovisual poderá contribuir com desconstrução dos medos e preconceitos que cercam o “louco infrator” e o retorno ao município de origem à medida que proporciona uma aproximação com as percepções da equipe sobre o HCT e de internos.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, Paulo. **Saude mental e atenção Psicossocial**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

AMARANTE, Paulo. Saúde mental e atenção psicossocial. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

AMARANTE, P. **O homem e a serpente**: outras histórias para a loucura e a psiquiatria. 5. Ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSIQUIATRIA (ABP). Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/homem-e-serpente-outras-historias-para-loucura-e-psiquiatria-o> Acesso em: 12 jan. 2023.

BARROS-BRISSET, Fernanda Otoni de. **Por uma política de atenção integral ao louco infrator**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2010.

BASAGLIA, F. **Escritos selecionados em saúde mental e reforma psiquiátrica**. RJ. Garamond, 2005.

BEZERRA, Cíntia Guedes; DIMENSTEIN, Magda. Acompanhamento terapêutico na proposta de alta-assistida implementada em hospital psiquiátrico: relato de uma experiência. *Psicol. clín.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 15-32, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pc/a/kngqn6ZtPMYj8PJRWDKSyvg/abstract/?lang=pt> Acesso em 01.05.2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – **STJ. Súmula 527 de 13 de maio de 2015**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Su_mulas_526_527_528_2015_terceira_secao.pdf. Acesso em: 30 julho 2023.

BRASIL. Código Penal Brasileiro. Brasília, 1940. Disponível em: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm#art26 Acesso em: 10 jan. 2023.

Brasil. Presidência da República. Lei nº. 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm. Acesso em abril de 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Infopen Estatística. Brasília, 2012a. Disponível em: Disponível em: <http://www.mj.gov.br/depn> Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em 27 de abril de 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde e Ministério da Justiça. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional. Brasília, 2014c. Disponível em: Disponível em: <http://www.conass.org.br/Notas> Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Brasília, 2003a. Disponível em: Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_sistema_penitenciarario_2ed.pdf Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Lei no 10.216, de 06 de abril de 2001. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm. Acesso em: 24 de fev. 2023.

BRASIL. Portaria no 3.088 de 26 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: <http://www.brasilsus.com.br/legislacoes/gm/111276-3088.html> Acesso em: 27 dez. 2022

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. RESOLUÇÃO N. 487, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2023. Disponível: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2015232023022863fe60db44835.pdf>. Acesso em 27 de abril de 2023.

CARRARA, Sérgio. Hércules e o Comendador, o Caso de um certo Custódio. In: CARRARA, Sérgio. **Crime e Loucura**: o aparecimento do manicômio judiciário na passagem do século. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Cap. 3. p. 127-194, 1998.

CONSELHO ESTADUAL DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE DA BAHIA. Plano de desinstitucionalização CIPAD. Bahia, 2018. Disponível em:

https://www.cosemsba.org.br/wp.../259_DGC_PLANO_DESINST_23_04_2018.ppt Acesso em: 20 nov. 2022.

Delgado, Pedro Gabriel. **Reforma psiquiátrica: estratégias para resistir ao desmonte**. Trabalho, Educação e Saúde [online]. 2019, v. 17, n. 2. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00212>. acesso em 06 abril. 2023.

DIMENSTEIN, Magda. A reorientação da atenção em saúde mental: sobre a qualidade e humanização da assistência. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília, v. 24, n. 4, p. 112- 117, dez. 2004. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932004000400013&lng=pt&nrm=iso. acessos em 06 jun. 2022

REESCREVENDO A HISTÓRIA: Desinstitucionalização do Hospital de Custódia. Direção: Alves, Ilo. Torres, Cláudia. Produtor: Alves, Ilo. Salvador. Agência Inovação UNEB. Disponível: <https://youtu.be/1HdVuV99gfM?feature=shared> Acesso em 20 nov de 2023. FERRARI, Eduardo Reale. Medidas de segurança e direito penal no estado democrático de direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

FOUCAULT, Michel. **O Poder Psiquiátrico**. Martins Fontes: São Paulo, 2006.

FOUCAULT, Michel **Eu, Pierre Rivière, que degolei minha mãe, minha irmã e meu irmão**. Graal: Rio de Janeiro, 1977.

Ibrahim, Elza. **Manicômio Judiciário: da memória interrompida ao silêncio da loucura**. Curitiba: Appris, 2014.

JACOBINA, P. V. Direito penal da loucura: medida de segurança e reforma psiquiátrica. **Revista de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 67-85, 2004. DOI: 10.11606/issn.2316-9044.v5i1p67-85. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/80889>. Acesso em: 22 fev. 2023.

JUS BRASIL. Desinternação progressiva. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/1692241/desinternacao-progressiva>

MENEZES, R. S. Programa de Alta Progressiva da Unidade Feminina do Instituto Psiquiátrico Forense. In: _____. **Esquizofrenia e Liberdade: Manicômios judiciais, reforma psiquiátrica e a era da saúde mental**. Porto Alegre: Armazém Digital, 2005d. Cap. 9. p. 133-145.

SAMPAIO, Mariá Lanzotti; BISPO, José Patrício. Entre o enclausuramento e a desinstitucionalização: a trajetória da saúde mental no Brasil. **Trabalho, Educação e Saúde** [online]. v. 19, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/9ZyYcsQnkDzhZdTdHRtQttP/#> Acesso em 27 de abril de 2023.

SILVA, Ângelo Roberto Ilha da. **Da inimputabilidade penal em face do atual desenvolvimento da psicopatologia e da antropologia**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, Haroldo Caetano da. Reforma psiquiátrica nas medidas de segurança: a experiência goiana do paili. **Rev. bras. crescimento desenvolv. hum.**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 112-115, abr. 2010. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12822010000100015&lng=pt&nrm=iso. acessos em 22 fev. 2023.

TORRES, Claudia Regina de Oliveira Vaz; FONSECA, Luís Antonio Nascimento. Ações de Desinstitucionalização do Hospital de Custódia e Tratamento. **Diálogos Possíveis**, [S.l.], v. 19, n. 2, feb. 2021. ISSN 2447-9047. Disponível em: <https://revista.grupofaveni.com.br/index.php/dialogospossiveis/article/view/594>. Acesso em: 18 março 2022.

TORRES, Claudia Regina de Oliveira Vaz. Saúde mental e encarceramento: impactos da pandemia no Hospital de Custódia e Tratamento. In. MENEZES, José Euclimar Xavier. **Direitos Humanos e Cárcere**: sentidos da investigação sobre a cultura da violência. Coleção Direitos Humanos Aplicados, Curitiba: CRV, 2022, p.91 a 108.

VIANA, Agnaldo. **Direito Penal**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

GT6

Governança e Políticas Públicas

Organizadores: Profa. Dra. Mônica Matos e Prof. Dr. Vaner do Prado

DÉFICIT FUNCIONAL DOS SERVIÇOS DIGITAIS DO ESTADO FRENTE AO ACELARAMENTO DO PROCESSO VIRTUAL PÓS-PANDEMIA

Wrias de Melo ALVES²⁵
Hélder Uzêda CASTRO²⁶
Manoel Joaquim Fernandes de BARROS²⁷

RESUMO

O presente texto trata dos serviços digitais do Estado: As dificuldades de acesso da sociedade e o déficit funcional das plataformas frente às grandes demandas e ao acelaramento do processo virtual pós-pandemia. O objetivo proposto é descrever como a sociedade, mesmo tendo um considerável avanço do processo de evolução tecnológica, impulsionada pela pandemia de COVID-19, ainda enfrenta dificuldade de acesso, seja por problemas técnicos, seja por deficiência no acesso às tecnologias. A pesquisa realizada foi de caráter descritivo; o método, que forneceu as bases lógicas, foi o histórico. A coleta de dados e informações foi realizada por meio de pesquisas bibliográficas e documentais. Conclui-se que as tecnologias são fundamentais e estão em um rumo que não existirá retrocesso, contudo, se faz necessário desenvolver mecanismos para evitar a exclusão daqueles que não tem acesso, conhecimento ou, se tem acesso, esse é deficitário e resulta em um afastamento de rotinas cotidianas.

PALAVRAS-CHAVE: Serviços Digitais. Estado. Sociedade. Exclusão.

1 INTRODUÇÃO

A delimitação do tema surgiu a partir da observação de como a sociedade enfrenta alguma dificuldade para utilizar as plataformas virtuais dos serviços governamentais, gerando uma exclusão aos que não possuem conhecimento ou dispõem de acesso precário às tecnologias. Como é sabido, há muito tempo que o Estado vem implementando tecnologias na sua rotina, que vão desde a divulgação de informações, até a cobrança de impostos, atendimentos virtuais e plataformas de serviços, com o objetivo de desburocratizar as relações com o seu cliente, o cidadão, e melhorar a sua eficiência.

²⁵ Mestrando do Curso de Direito, Governança e Políticas Públicas do PPGDGPP-UNIFACS, email: wriasalves@hotmail.com

²⁶ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Direito, Governança e Políticas Públicas do PPGDGPP e de Administração do PPGA da UNIFACS, email: helderuzeda@gmail.com

²⁷ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Administração do PPGA e de Desenvolvimento Regional e Urbano do PPDRU da UNIFACS, email: manoeljfb@gmail.com

Porém, apesar de ser uma rota que teve a sua velocidade aumentada devido à Pandemia da COVID-19, onde a sociedade teve que praticar medidas de isolamento para evitar maior proliferação do vírus, não se pode deixar de observar que o fenômeno tecnológico deixa um rastro preocupante, a exclusão digital.

Apesar dos processos tecnológicos se tornarem cada vez mais acessíveis e estarem cada vez mais presente na vida da sociedade, ainda existe uma parcela significativa de indivíduos que se encontram à margem do processo evolutivo do mundo virtual ou utilizam as ferramentas digitais de uma forma bastante precária. Isto gera exclusão, uma vez que quase todos os serviços da sociedade estão praticamente em rede.

O objetivo deste artigo é demonstrar como, apesar de serem fundamentais para o avanço econômico, social, jurídico e governamental, o processo de digitalização do Estado pode gerar um grande número de excluídos, se não forem observadas as particularidades da sociedade em que a tecnologia está sendo inserida.

A metodologia de abordagem utilizada foi de caráter descritivo, auxiliada pelo método histórico, que forneceu as bases factuais, sociais e tecnológicas, além das técnicas de coleta de dados e informações por meio de pesquisas bibliográficas, em fontes impressas, além de fontes documentais e jornalísticas.

Este artigo está dividido em seis tópicos, incluindo a introdução acima. O segundo tópico descreve o histórico do desenvolvimento virtual do Estado brasileiro, demonstrando como a tecnologia fora inserida nos governos e como as leis buscaram aplicar cada vez mais a informatização. O terceiro tópico analisa a ação fulcral da Pandemia de COVID-19, que acelerou a implementação de tecnologias para o cotidiano, como reuniões virtuais e compras *on-line*, gerando uma nova tendência cotidiana no cenário social.

No quarto item do presente trabalho, será apresentado um caso que gerou grande repercussão e demonstrou uma exclusão digital, que foi o cadastramento dos ambulantes para trabalharem no carnaval de Salvador 2023. Ocorrendo em um formato totalmente virtual, a plataforma do Município não suportou o número de acessos, com constantes quedas, deixando pessoas em situação de desespero, por não conseguirem se cadastrar para trabalhar. No quinto item, é apontado algumas possibilidades que o Estado poderá utilizar para diminuir a desigualdade e exclusão do mundo digital, com políticas públicas e outras medidas.

Por fim, o trabalho realiza os apontamentos com as conclusões finais para demonstrar que o processo tecnológico deve sim existir e crescer cada vez mais, contudo, deve-se observar

que os indivíduos à margem desse processo necessitam de um atendimento diferenciado, visando evitar sua exclusão digital.

2 O DESENVOLVIMENTO VIRTUAL NO ESTADO BRASILEIRO

Uma breve digressão histórica permite observar que as evoluções são constantes; igualmente, fundamentais ao desenvolvimento, não sendo diferente, “no universo informacional cria a necessidade permanente de atualização para acompanhar essas mudanças” (Kenski, 2010, p. 26). “Ciclos de evolução foram motivados para ou pelo surgimento de tecnologias, como, por exemplo, aquedutos em Roma, sistema de esgoto em Londres, motores a vapor ou elétricos, lâmpadas, rádio, automóvel e assim tantas outras que em seu tempo” (Reck; Hübner, 2021, p. 1078) tiveram como objetivo, suprir necessidade e desejos da sociedade.

As necessidades sociais são a propulsão do desenvolvimento, contudo, sem o Estado para intervir diretamente no processo de evolução, não seria possível “entrar num processo acelerado de modernização tecnológica capaz de mudar o destino das economias, do poder militar e do bem-estar social em poucos anos” (Castells, 2005, p.44).

Os primeiros mecanismos que dão início ao processo de desenvolvimento da virtualização do Estado são os computadores, que começam a serem implementados em meados dos anos 60 e 70, espalhando-se por todos os demais setores durante os anos 80 e 90 (Margetts, 2003).

Importante destacar que o processo do uso das tecnologias no Brasil, desde o período da década de 80/90, buscou aplicar legislações na medida em que se fazia necessário regulamentar os procedimentos virtuais.

A primeira legislação que buscou uma uniformidade com relação a banco de dados e documentos, tendo um melhor controle e registros da população, foi a Lei nº 7.116/83.

Por intermédio do referido diploma, as carteiras de identidade emitidas pelos Estados, Distrito Federal e dos Territórios possuíam fé pública e validade em todo o território nacional. A lógica por trás dessa legislação é simples, com o controle do número de habitantes por meio de informações em banco de dados, teoricamente, seria mais célere a aplicação de qualquer medida e atividades pelos governos municipais, estaduais e federal. Entendendo que somente ele Estado tinha por obrigação fiscalizar os cidadãos, mas que, também, necessitava ser

fiscalizado e apresentar os custos e desenvolvimento das suas operações, foi promulgada a lei nº 12.527/2011.

Com a referida lei acima citada, os órgãos públicos estavam obrigados a prestar informações dos atos praticados, como custo com obras e pessoal, podendo ocorrer de maneira individual ou coletiva, sempre que fossem requisitados, exceto se as informações estivessem sob sigilo, nos ditames de legislação específica.

Assim, o objetivo do Estado seria tornar as suas ações mais transparentes, demonstrando à sociedade que todos os procedimentos feitos possuíam lisura e regularidade. Em continuidade ao arcabouço legislativo criado para o desenvolvimento do processo de virtualização dos serviços estatais, buscando cada vez mais a modernização, entra em cena a lei nº 12.682/2012, que determinou que todos os documentos, públicos ou privados, poderiam ser armazenados em meio eletrônico, óptico ou equivalente, podendo o documento físico ser descartado, mantendo-se os históricos como forma de preservar a história.

Com isso, o Estado buscou reduzir custos com o armazenamento de papéis, assim como, gerou uma segurança para as informações contidas nesses documentos, uma vez que o meio tecnológico, teoricamente, confere uma maior proteção aos documentos, do que se estes estivessem, somente, no formato físico.

Além das legislações que permitiram uma modernização no governo, criou-se uma legislação para proteger os direitos dos usuários dos serviços públicos federais, a lei nº 13.460/2017, que dispõe que o usuário deverá ser tratado com todo o respeito, lhe sendo permitido fazer os requerimentos que lhes forem necessários e recorrer, quando for possível. Buscando tornar o sistema governamental ainda mais tecnológico, o estado promulgou o Decreto nº 9.319/2018. Por meio do referido decreto, o Estado passa as suas ações administrativas e de políticas públicas, por exemplo, para o meio virtual, ou seja, busca a implementação do Estado digital, inserindo, além da estrutura e governança, os serviços aos cidadãos.

Com a implementação do estado digital, levando os serviços e suas atividades para as plataformas virtuais, no tocante à governança, surge, também, a criação do “gov.br”, por meio do Decreto nº 9.756/2019. Através do referido decreto, os canais digitais do governo seriam unificados em um único sítio, com o intuito de facilitar os serviços aos cidadãos. Por exemplo, a transferência de veículo, que anteriormente era realizada por meio de assinaturas e autenticações em cartórios de notas, atualmente, pode ser realizada por meio da plataforma “gov.br”, na aba carteira digital.

Outro serviço, que pode ser realizado, é o requerimento de benefícios previdenciários, ou seja, ir até a agência física ou ligar para o 135 não são mais os únicos meios para requerer direitos. Como observado, ao longo dos anos, o Estado brasileiro promoveu uma série de medidas afim de tornar a governança e o acesso aos serviços cada vez mais virtuais.

É bem verdade que, mesmo com a difusão das novas tecnologias ocorrendo entre o período de 1970 a 1990, decorrentes de mudanças nos sistemas eletrônicos, que permitiu a reprodução em massa de informações e uma corrida para o desenvolvimento de novas tecnologias (Castells, 2002) e apesar da reforma administrativa na década de 90, já ter apresentado procedimentos evolutivos no Estado para o âmbito digital, os anos seguintes demonstraram um crescimento tímido da exploração desses recursos em benefício próprio e para os cidadãos.

Os anos 2000 foram o período em que se observa um maior avanço nas legislações pertinentes a essa questão da virtualização estatal, conforme apontam Cristóvam, Saikali e Souza (2020, p.216):

Apenas para um breve inventário dos últimos 20 anos, cumpre pôr em relevo a disponibilização do Portal Governo Digital em 2000; a criação do Portal da Transparência em 2004; o Portal da Inclusão Digital, em 2006; a realização de pesquisas em TICs para Governo eletrônico; a Lei de Acesso à Informação, em 2011; o Marco Civil da Internet, de 2014; a instituição do Processo Nacional Eletrônico, pelo Decreto n. 8.539, de 8 de outubro de 2015; a política de Governança Digital na Administração Federal, com o Decreto n. 8.638, de 18 de janeiro de 2016; a criação do Sistema Nacional para a Transformação Digital, pelo Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018; e, mais recentemente, a inauguração do Portal Gov.br, pelo Decreto n. 9.756, de 11 de abril de 2019, unificando todos os canais digitais do Governo Federal.

Aires José Rover (2008, p. 1150) aponta que, além da relação com o cidadão, o governo eletrônico vai disponibilizar serviços com operações entre governos e fornecedores, suporte eletrônico para desenvolver e criar as políticas públicas e gerar a democracia eletrônica.

Contudo, apesar dos avanços tecnológicos, buscando-se a criação de um Estado cada vez mais tecnológico, desburocratizado e facilitador, é preciso analisar se a sociedade conseguiu acompanhar a evolução tecnológica proposta.

De acordo com os dados trazidos pelo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), ficou constatado que 46 milhões de brasileiros não possuem qualquer acesso à internet no Brasil, ou seja, uma em cada quatro pessoas (Sorrentino, 2020). O dado apontado pelo PNAD apresenta um retrato muito preocupante do cenário social brasileiro, sobre o indivíduo que não tem acesso às tecnologias que estão atreladas a internet.

E mesmo que este indivíduo possua acesso, “ser digitalmente incluído significa muito mais que enviar e receber e-mails, conectar-se às redes sociais ou baixar e assistir vídeos. É conseguir modificar todo um contexto social através da maximização do potencial das tecnologias de informação e comunicação” (Gonçalves, 2013, p.25). Apesar das medidas do Estado possuírem uma formatação de inclusão, celeridade e desburocratização, se faz necessário analisar se uma parcela da sociedade não se encontra excluída dessa forma de interação, como ficou evidenciado durante o período pandêmico enfrentado pela sociedade, em nível mundial.

3 O ESTADO DE PANDEMIA E O CRESCIMENTO ACELERADO DO USO DAS TECNOLOGIAS

Durante o período da pandemia de COVID-19, em que a sociedade acabou ficando restrita aos seus lares para evitar o contágio, questões sociais e de acessibilidade se tornaram ainda mais gritantes, como apontam Pretto, Bonilla e Sena (2020, p. 2-3):

Em um país com uma enorme desigualdade social, como o Brasil, é necessário especificar que essa casa, para as classes média e alta, se constitui numa edificação com diversos cômodos, que permite arranjos para o desenvolvimento de atividades individuais e coletivas; já para as classes populares, a casa é, muitas vezes, um único cômodo, onde convivem muitas pessoas, de pequenos a idosos, o que torna praticamente impossível permanecer nesse espaço o dia todo, ou desenvolver qualquer tipo de atividade que exija o mínimo de concentração e dedicação, como são geralmente aquelas ligadas à experiência educacional. No entanto, com esse enorme contingente juvenil sem aula nas escolas, começam a surgir, aqui e em diversos países, soluções para que a educação continue, em casa, sob a responsabilidade dos grupos familiares. Portanto, as hashtags #fiqueemcasa e #aescolacontinua têm significados absolutamente diferentes para uma ou outra realidade, uma ou outra classe social.

Se com os aspectos referentes aos espaços físicos de moradia ficou demonstrado, pelo apontamento dos autores, que as dificuldades são gritantes, não obstante, o acesso à tecnologia pode, também, ter sido deficitário. Para uma melhor dimensão sobre o que fora tratado anteriormente, o cenário antes da pandemia, Souza e Guimarães (2020, p.285) relatam que:

Mesmo antes da pandemia, a imensa desigualdade no acesso à internet já era objeto de estudo de inúmeras pesquisas, como a TIC Domicílios, divulgada em 2019, e que já apontava que, apesar de 70% dos lares brasileiros, localizados em áreas urbanas, terem acesso à internet, ele apresentava grandes disparidades. A análise por classe social, por exemplo, revelou que, entre os mais ricos (classes A e B), 96,5% das casas têm sinal de internet; ao passo que nos patamares mais baixos da pirâmide (classes D e E), esse índice cai para 59%. Além disso, entre a população cuja renda familiar é

inferior a 1 salário-mínimo, 78% das pessoas com acesso à internet usam exclusivamente o celular.

Da análise dos dados trazidos antes mesmo do início da pandemia, constata-se que a desigualdade de acesso à Internet é preocupante, assim como, o uso de tecnologias que podem ter acesso as plataformas digitais do governo.

Como dito, não basta só estar incluído e ser um número que relate aspectos positivos de uma política pública, é preciso que os inseridos na política de desenvolvimento consigam operar as tecnologias de forma plena.

No período da pandemia, diante da necessidade premente do uso das plataformas digitais, tanto públicas quanto privadas, notou-se que as desigualdades sociais e econômicas contribuíram para que as camadas mais carentes enfrentassem dificuldades ainda mais severas. Em um mundo aonde tudo passou a ser feito por meio de *smartphones*, computadores, *tablets* e afins, aqueles que não possuíam sequer condições mínimas para exercer dignamente atividades básicas do cotidiano passaram a enfrentar mais um grande obstáculo a sua existência.

Segundo afirma Borges, Zanoni e Mayor (2022, p.95):

Como se não bastassem todas as regras de isolamento social instituídas desde o início da pandemia, o Programa do Auxílio Emergencial apresentou falhas na sua operacionalização. Inicialmente, porque, para ter o cadastro aprovado, o beneficiário precisava estar com seu CPF ativo e, por motivos diversos, muitas pessoas estavam com problemas em seus cadastros e muitas filas para regularização nas agências dos Correios foram formadas.

Com essa problemática diante da busca pelo auxílio emergencial, já é possível notar que a dificuldade de acesso à Internet e, também, o seu funcionamento instável são situações que podem gerar sério problema ao indivíduo, que não tem acesso, não tem conhecimento e, pior, possui um único meio para requerer o serviço de que necessita, devido ao sistema tecnológico não ser tão confiável e estável como se espera.

Mesmo com todos os percalços enfrentados pela sociedade para se ter acesso aos programas governamentais e a tecnologias de caráter privado, durante o período de pandemia, o Estado não tem se empenhado em melhorar ou, até mesmo, incluir o indivíduo que ainda se encontra à margem das plataformas virtuais.

Não obstante, é muito comum observar algumas atividades estatais que têm utilizado as ferramentas virtuais de maneira predominante, ou seja, o único mecanismo de acesso ao que é oferecido pelo Estado é a tecnologia, inexistindo, por exemplo, um atendimento presencial.

A seguir, será demonstrado caso em que o atendimento predominantemente virtual, por meio de aplicativo disponibilizado pelo Estado, gerou dificuldades e exclusões a benefícios/serviços às camadas mais pobres da população.

4 O CADASTRAMENTO DOS AMBULANTES PARA TRABALHAR NO CARNAVAL DE SALVADOR 2023

Como visto anteriormente, o uso do meio virtual, como forma de torna o acesso aos serviços do Estado e da iniciativa privada, se tornou uma tendência ao longo dos anos em que o processo tecnológico se acentuou e, com a pandemia de COVID-19, a velocidade com que o processo tecnológico foi implementado pegou a sociedade desprevenida, sobretudo, os indivíduos menos favorecidos.

Apesar da sociedade já não se encontrar mais em período de restrições de mobilidade, tendo as atividades rotineiras já reestabelecidas, é possível observar que os procedimentos virtuais, aplicados durante a pandemia, tornaram-se práticas do cotidiano social. O *e-commerce* e as reuniões *on-line*, sem a necessidade de todos no mesmo espaço físico, são exemplos de como práticas anteriormente realizadas em uma menor escala se alastraram e tomaram conta do cotidiano das pessoas, devido, principalmente, à forma facilitadora com que esses procedimentos se apresentam.

Surfando na onda dessas transformações, o Estado, também, aproveitou para tornar a sua operacionalização menos burocrática e mais eficiente ao seu cliente, ou seja, incluindo mais o cidadão e oferecendo serviços, sem que este tenha que ir até uma repartição pública, acionar um funcionário, despender valores com autenticações, por exemplo, obedecer a uma fila, entre outras situações cotidianas.

Contudo, como já discutido em tópico anterior do presente artigo, não fora pensado que a sociedade, em um quantitativo considerável, enfrenta dificuldades de acesso à Internet, seja por não ter dispositivo de acesso, seja por questões econômicas ou questões educacionais.

Um exemplo dessa dificuldade de acesso, que demonstra a fragilidade da virtualização dos sistemas governamentais e gera uma segregação de indivíduos frente à tecnologia, foi o cadastramento dos ambulantes para o carnaval de Salvador 2023, promovido pela Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP).

Lançado com o objetivo de gerar maior segurança aos trabalhadores informais, o sistema informatizado da prefeitura de Salvador disponibilizava o cadastramento em formato

exclusivamente digital, para quem desejasse trabalhar na festa momesca, devendo se inscrever entre o horário das 10 horas do dia 08 de fevereiro até as 10 horas do dia 09 de fevereiro de 2023.

Contudo, após uma instabilidade relatada por usuários e por uma descrença da sociedade para com a prestação do serviço digital, iniciou-se um protesto dos trabalhadores na busca da efetivação do cadastro daqueles que não conseguiram acesso ao sistema, conforme apontado por reportagem (Da Redação, 2023).

Devido à instabilidade, a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), na época, emitiu uma nota informando que o motivo da queda no sistema se deu devido ao grande número de acessos, contudo, informou que a equipe estava trabalhando para normalizar o procedimento.

Porém, os usuários, novamente, informaram que o sistema, que teria previsão de retorno para as 14 horas do dia 08 de fevereiro de 2023, acabou tendo uma nova instabilidade, resultando na ausência de acesso e deixando os usuários cada vez mais apreensivos. Em um depoimento de um dos usuários, é possível verificar que, mesmo tendo o auxílio de outras pessoas e tentando realizar o cadastro conforme o ordenamento do Município, não existiu êxito na empreitada:

Estamos tentando desde cedo e até agora não conseguimos, mesmo tendo 10 pessoas também tentando me ajudar em casa”, contou a trabalhadora, que, mesmo sabendo que o cadastramento é online, preferiu ir para a porta da Semop. “Porque já sabíamos que [o site] não funcionaria. Como todos os anos é a mesma coisa e, no final, eles terminam fazendo presencialmente, cheguei cedo para garantir meu lugar (Da Redação, 2023, s.p.).

Como observado dos relatos da população e do que fora apurado pela reportagem, apesar do ente estatal buscar otimizar e facilitar o cadastramento dos trabalhadores informais para o exercício de atividades laborais no carnaval de Salvador, o que se pode observar foi um desconhecimento da população, uma ferramenta tecnológica deficitária e uma exclusão das pessoas que não tiveram acesso ao cadastro, por ser uma formatação totalmente virtual.

Do caso disponibilizado pela reportagem e enfrentado pela população, observa-se que não se pode, tão somente, sem qualquer estudo ou análise da condição socioeconômica da sociedade, implementar um sistema tecnológico, sem verificar os seus impactos perante aqueles indivíduos.

Não se pode disponibilizar a tecnologia sem compreender ou constatar que o grupo alvo daquele sistema estará totalmente inserido naquela realidade e, caso não esteja, desenvolver mecanismos que sejam capazes de subtrair as dificuldades ou ausência de acesso desses indivíduos.

5 O DEBATE GLOBAL SOBRE COMO O ESTADO PODE ENFRENTAR O FOSSO DIGITAL

O acesso desigual à tecnologia digital pode resultar em uma divisão na sociedade, onde aqueles que têm acesso a tecnologias digitais desfrutam de oportunidades econômicas e sociais, enquanto aqueles que estão excluídos enfrentam desvantagens significativas (Cawkell, 2001). Políticas e iniciativas que visem reduzir essa divisão devem garantir que o potencial das tecnologias digitais seja acessível a todos, promovendo a equidade e a inclusão na sociedade.

Rubino-Hallman (2002), analisando os desafios enfrentados pelos países latino-americanos na era da informação, enfatizou a necessidade do desenvolvimento de uma infraestrutura de informação, a garantia de acesso universal e o papel fundamental do conteúdo. Seu estudo destacou a importância das aplicações de e-governo como uma ferramenta para a reinvenção do governo, ressaltando a necessidade de os governos compreenderem o potencial das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na reformulação do Estado, elaborando uma estratégia de e-governo que reflita escolhas específicas em relação à infraestrutura de informação e sua contribuição para os interesses nacionais, regionais e globais. Isso envolve a definição de políticas claras para as TIC, o apoio das autoridades políticas de alto escalão, a implementação de iniciativas de e-governo e a busca por maior transparência, responsabilidade e participação cidadã na governança democrática.

Os principais desafios e obstáculos enfrentados pelos países em desenvolvimento na implementação do e-governo são a falta de infraestrutura de TIC, escassez de recursos financeiros, problemas de capacitação e resistência à mudança, contribuindo para o insucesso de muitas iniciativas de e-governo nesses contextos. Neste contexto, Dada (2006) enfatiza a necessidade de uma abordagem mais holística, abordando não apenas as questões tecnológicas, mas também os fatores sociais, econômicos e políticos que afetam a adoção bem-sucedida do e-governo em países em desenvolvimento.

Investigando a influência do abismo digital no acesso e na utilização dos serviços de e-governo, Hall e Owens (2011) demonstraram que as disparidades no acesso à tecnologia digital

podem limitar a capacidade das populações menos favorecidas de utilizar efetivamente os serviços governamentais *online*, agravando a exclusão digital. Desta forma, sublinham a importância de políticas públicas e estratégias de e-governo que levem em consideração o abismo digital e busquem mitigar essas disparidades para garantir a inclusão de todos os cidadãos no acesso aos serviços governamentais eletrônicos. A transparência na disponibilidade de informações sobre serviços governamentais e a confiança dos usuários nesses serviços são cruciais para a eficácia e aceitação das iniciativas de e-governo voltadas para pessoas economicamente desfavorecidas (Antony *et al.*, 2017), portanto, os governos devem considerar cuidadosamente esses fatores ao desenvolver e implementar serviços digitais para atender às necessidades da população de baixa renda.

As disparidades no acesso à tecnologia digital se acentuaram como a pandemia de COVID-19, expondo a divisão digital, mesmo em países desenvolvidos (Watts, 2020). As desigualdades no acesso à tecnologia impactaram o acesso a informações críticas, serviços de saúde e educação neste contexto. Isto denota a necessidade de ações governamentais e comunitárias em nível global, para reduzir a lacuna digital e garantir que todos os segmentos da sociedade possam se beneficiar da tecnologia digital, especialmente em tempos de crise de saúde pública. Como se pode perceber, trata-se de uma problemática percebida, em níveis distintos, desde nações desenvolvidas até as menos favorecidas. O caso brasileiro encontra-se incluído neste espectro.

6 CONCLUSÕES

O processo evolutivo e tecnológico, que a sociedade vem enfrentando ao longo dos anos, tem possibilitado o avanço nos mais diversos setores. Desde a medicina, até os jogos eletrônicos, o processo digital está cada vez mais inserido no cotidiano das pessoas, sendo um processo contínuo e em constante movimento.

Quem já está habituado a essa realidade, consegue, em grande parte, estar atualizado e inserido nas inovações tecnológicas que são postas, tornando os procedimentos mais eficientes, as relações mais dinâmicas e o dia-dia cada vez mais ágil, parecendo, em certos momentos, que o tempo diminuiu.

Observando essa evolução e, também, necessitando de um dinamismo na sua atividade e relações, pois, sempre é colocado como burocrático, moroso, complicado e atrasado, o Estado

buscou integrar suas funcionalidades ao mundo digital, a fim de, também, se tornar mais eficiente.

Isso pode ser observado com a maneira de se comunicar com a sociedade, a forma de divulgação dos seus gastos, as modalidades de contratação e, principalmente, como o Estado tem chegado ao seu principal cliente, que é o cidadão.

Hoje, na palma da mão, por exemplo, o Estado consegue atender a demandas, como, marcação de exames, declaração de imposto de renda, cálculo e pagamento de tributos, expedição de documentos e tudo o que for necessário e capaz de se adequar à realidade virtual. Claro que a Pandemia, provocada pela COVID-19, trouxe o mundo digital para o cotidiano das pessoas, o que provocou uma aceleração no processo evolutivo da tecnologia e transformou o dia a dia da sociedade de uma maneira que já não se pode voltar atrás.

Mesmo observando que o processo de evolução virtual é avançado e que a sociedade necessita estar adequada e conectada, não se pode deixar de lado os indivíduos que estão à margem da tecnologia ou que utilizam a tecnologia de forma deficitária.

É necessário que o Estado realize a implantação de programas cada vez mais eficazes para erradicar a exclusão digital das pessoas, criando mecanismos alternativos para evitar que esses indivíduos sofram, com uma formatação social, econômica, educacional, política, entre outras, perdas e se tornem invisíveis.

Afinal, qualquer forma de exclusão, que torne o indivíduo invisível para os demais da sociedade, é uma mazela de grandes proporções, que necessita ser contida para que não ocorram situações como as que já se presenciavam na atualidade, como, moradores de rua, crescente número de pessoas que estão no mundo do crime, pessoas não alfabetizadas, entre outras situações degradantes.

REFERÊNCIAS

ANTONI, D *et al.* Critical factors of transparency and trust for evaluating e-government services for the poor. In: International Conference on Informatics and Computing, 2, **Anais...**, IEEE, p. 1-6, 2017.

BORGES, G. S.; ZANONI, L. O. T. C.; MAYOR, R. V. S. Pessoas em Situação de Rua no Brasil, Sua Exclusão Digital e as Violações dos Direitos Humanos. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 17, n. 42, p. 89-105, mai./ago. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v17i42.764>. Acesso em: 01 de nov. 2023.

BRASIL. Decreto Nº 9.319, de 21 de março de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 2018, p. 2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm. Acesso em: 01 de nov. 2023.

BRASIL. Decreto Nº 9.756, de 11 de abril de 2019. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9756.htm. Acesso em: 01 de nov. 2023.

BRASIL. Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 01 de nov. 2023.

BRASIL. Lei Nº 12.682, de 09 de julho de 2012. Dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2012, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112682.htm. Acesso em: 01 de nov. 2023.

BRASIL. Lei Nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jun. 2017, p. 4. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 01 de nov. 2023.

BRASIL. Lei Nº 7.116, de 29 de agosto de 1983. Assegura validade nacional as Carteiras de Identidade regulam sua expedição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 ago. 1983, p. 15209. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17116.htm. Acesso em: 01 de nov. 2023.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede – A era da informação**: economia, sociedade e cultura. 8 ed. rev. e ampl. Tradução: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CAWKELL, T. Sociotechnology: the digital divide. **Journal of Information Science**, v. 27, n. 1, p. 55-60, 2001.

CRISTÓVAM, J. S. S; SAIKALI, L. B.; SOUSA, T. P. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direito sociais no Brasil. **Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, v.41, n.84, p.209-242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 01 de nov. 2023.

DADA, D. The failure of E-government in developing countries: A literature review. **The electronic journal of information systems in developing countries**, v. 26, n. 1, p. 1-10, 2006.

DA REDAÇÃO. Cadastramento de ambulantes para o carnaval é marcado por confusão e quedas no site. **Correio da Bahia**, Salvador, 13 abr. 2023. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/salvador/cadastramento-de-ambulantes-para-o-carnaval-e-marcado-por-confusao-e-quedas-no-site-0223>. Acesso em: 01 de nov. 2023.

GONÇALVES, M. C. **Exclusão digital na era da inclusão digital**. 2013. 39f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Estratégica da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9E9EHC/1/monografia_exclusao_digital_na_era_da_inclusao_digital_ufmg.pdf. Acesso em: 01 de nov. 2023.

HALL, T. E.; OWENS, J. The digital divide and e-government services. In: International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 5, **Anais...**, Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, p. 37-44, 2011.

KENSKI, V. M. **Tecnologias e Ensino Presencial e a Distância**. 8a. ed. Campinas: SP, Papirus, 2010.

MARGETTS, H. Eléctronic Góvernment: A Révolution in Public Administration? In: **Handbook of Public Administration**. United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2003. p. 366–376.

PRETTO, N. De L.; BONILLA, M. H. S.; SENA, I. P. F. de S. (Orgs.). **Educação em tempos de pandemia**: reflexões sobre as implicações do isolamento físico imposto pela COVID-19. Salvador: Edição do autor, 2020. Acesso em: 01 de nov. 2023.

RECK, J. R.; HÜBNER, B. H. A transformação digital do estado: digitalização do governo e dos serviços públicos no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v.16, n.3, p.1075-1096, 3º quadrimestre de 2021.

ROVER, A. J. Governo e democracia digitais: transição de um modelo hierárquico para um modelo emergente. In: Encontro Preparatório para o Congresso Anual do CONPEDI, 17, **Anais...**, Salvador: Fundação Boiteux, 2008. p. 1.145-1.164. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/aires_j_rover.pdf. Acesso em: 01 de nov. 2023.

RUBINO-HALLMAN, S. E-government in Latin America and the Caribbean: Reinventing governance in the information age. In: Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 16, **Anais...**, Caracas, 2002.

SORRENTINO, L. Y. **O Acesso digital à Justiça** - A imagem do Judiciário Brasileiro e a prestação jurisdicional nos novos tempos. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/o-acesso-2013-digital-2013-a-justica-a-imagem-do-judiciario-brasileiro-e-a-prestacao-jurisdicional-nos-novos-tempos>. Acesso em: 28 ago. 2022.

SOUZA, M. N.; GUIMARÃES, L. M. S. Vulnerabilidade social e exclusão digital em tempos de pandemia: Uma análise da desigualdade de acesso à internet na periferia de Curitiba. **Revista**

Interinstitucional Artes de Educar, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, p. 279-296, 2020). Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/riae/article/view/55938> Acesso em: 01 de nov. 2023.

WATTS, G. COVID-19 and the digital divide in the UK. **The Lancet Digital Health**, v. 2, n. 8, p. e395-e396, 2020.

SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS E A PLATAFORMA E-NOTARIADO NO BRASIL

Anderson Andrade de ARAÚJO²⁸
Mônica Matos RIBEIRO²⁹
Leonardo Correia Pinheiro de ANDRADE³⁰

RESUMO

O objetivo desse artigo foi analisar as mudanças ocorridas nos serviços extrajudiciais no Brasil a partir da implementação da Plataforma E-notariado. Com o Provimento nº 100, de 26 de maio de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário interveio na prestação jurisdicional e serviços extrajudiciais no contexto da pandemia do Covid-19, alterando a operacionalização dos trabalhos para a forma eletrônica e o acesso remoto. A ferramenta do E-Notariado garantiu a ininterrupção dos serviços essenciais, sem a necessidade da presença física do usuário, nem a do formato em papel. O E-Notariado provocou a desterritorialização dos serviços no Tabelionato e a flexibilização das práticas de atos notariais, tornando-se importante refletir se ao oferecer um serviço totalmente eletrônico, tais serviços atenderam aos usuários de forma fácil, segura e eficiente, sem obstáculos de ordem tecnológica e/ou econômica. Com uma abordagem qualitativa, a pesquisa utilizou as técnicas bibliográfica e documental. A partir das análises realizadas, observou-se que a funcionalidade da ferramenta da Plataforma E-notariado atendeu aos dispositivos eletrônicos presentes no Provimento, constituindo avanços no que se refere à eliminação de burocracia e na racionalização de trabalho, facilitando a vida dos usuários nas soluções dos atos notariais eletrônicos. No entanto, desvela questões acerca da funcionalidade e alcance dos serviços notariais eletrônicos àqueles que realmente carecem de conhecimentos técnicos e de próprio manuseio da ferramenta, bem como escassez de recursos financeiros para acesso ao modelo proposto, sendo necessário refletir sobre os avanços na garantia do exercício dos direitos à cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Serviços Extrajudiciais; Plataforma E-notariado; TIC's; COVID-19.

²⁸ Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário de João Pessoa (PPGD-UNIPÊ). Mestre pela Universidade Salvador (UNIFACS). Pós-Graduação em Direito Administrativo e Gestão Pública pelo Centro Universitário de João Pessoa (PPGD-UNIPÊ). Pós-Graduação em Direito Penal e Processual Penal (Cruzeiro do Sul). Graduação em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). E-mail: andersonteleco@yahoo.com.br.

²⁹ Doutora e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professora da Universidade Salvador (UNIFACS). E-mail: monica.matos@animaeducacao.com.br.

³⁰ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Salvador (UNIFACS), é bolsista de Iniciação Científica pela FAPESB. E-mail: leocorreiaipinheiro@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Os serviços notariais e registrais eletrônicos foram impulsionados com o surgimento da pandemia da COVID-19, após a vigência do Provimento nº 100, de 26 de maio de 2020 (Brasil, 2020), com a prática dos atos notariais eletrônicos pela plataforma E-Notariado, no qual ofertou um serviço totalmente eletrônico de acesso pelos usuários e o retorno via plataforma digital pelos delegatários das demandas que gradativamente surgiam.

O Conselho Nacional de Justiça disciplinou a implantação do sistema pela plataforma de modo a conferir uniformidade em todo o território nacional, ao tempo que buscava garantir a ininterrupção dos serviços notariais e registrais, pois são essenciais ao exercício da cidadania e que devem ser prestados, de modo eficiente, adequado e contínuo. Desse ponto reconhece os benefícios atrelados aos atos notariais eletrônicos na questão da eliminação da burocracia e na racionalização de trabalho, facilitando a vida dos usuários, como, por exemplo, a emissão de procurações, escrituras públicas de compra e venda, e autenticações e reconhecimento de firmas de forma eletrônica.

Em contrapartida, a cadeia de benefícios atrelados aos atos notariais eletrônicos, vem à tona alguns pontos que precisam nortear o debate da universalidade e desterritorialização dos serviços notariais e registrais, em especial os conhecimentos técnicos e escassez de recursos financeiros.

O objetivo desse artigo foi analisar as mudanças ocorridas nos serviços extrajudiciais a partir da implementação da Plataforma E-notariado, considerando os pontos que norteiam o debate da funcionalidade e alcance dos serviços notariais eletrônicos, assim se a ideia central da plataforma surtiu o efeito desejado, garantindo o exercício da cidadania.

O método utilizado foi o da análise da legislação nacional aplicável aos serviços notariais e registrais, além de ser uma pesquisa de documentação indireta, bibliográfica e documental, a partir principalmente da literatura, sendo a abordagem sobre o tema sobretudo qualitativa.

Inicialmente foi realizada a análise dos serviços notariais eletrônicos à luz do Provimento nº 100/2020 (e consolidado com o Provimento nº 149/2023) (Brasil, 2023) e os avanços dos serviços extrajudiciais desde a pandemia da COVID-19. Na sequência, abordou-se os aspectos da desterritorialização dos serviços no Tabelionato e a flexibilização das práticas de atos notariais eletrônicos; e foi finalizado analisando as questões acerca da funcionalidade e alcance dos serviços notariais eletrônicos àqueles que carecem de conhecimentos técnicos e

escassez de recursos financeiros ao exercício dos direitos fundamentais, dentre eles a garantia do exercício dos direitos à cidadania.

2 SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS ELETRÔNICOS: UMA ANÁLISE DA PLATAFORMA E-NOTARIADO

A reforma dos serviços extrajudiciais tradicionais em ultramodernos através das plataformas digitais, está ligada ao desenvolvimento de políticas públicas, cujo conteúdo tornou-se mais complexo e diferenciado devido à influência de fatores políticos, institucionais e valorativos.

O conceito sobre política pública evoluiu ao passar dos anos, sofrendo adaptações, buscando promover mudanças sociais no tocante à garantia dos direitos fundamentais, a exemplo da cidadania. Como a perspectiva do artigo é inserir a temática dentro do campo das tecnologias, o debate deve se ater ao estudo das políticas públicas de modo mais pragmático. A integração da tecnologia digital nas políticas públicas é destacada como inovadora, influenciando conceitos e objetivos, conforme autores como Castells (2002) e Werthein (2000).

A importância das políticas públicas se destaca na busca pela concretização dos direitos humanos, especialmente os direitos sociais, como a inclusão digital, visando integrar todos os cidadãos na sociedade da informação. De forma clara e objetiva, Leslei A. Pal (2014) afirma que “[...] política pública será definida como um curso de ação ou inação escolhido pelas autoridades para lidar com um determinado problema ou conjunto de problemas [...]”. Quando se destaca a política pública e suas finalidades, compreende-se que são as escolhas de prioridade do governo por meios dos planos públicos, a exemplo as ferramentas dos serviços notariais eletrônicos pela Plataforma E-notariado.

Após a Quarta Revolução Industrial, a humanidade contraiu drásticas mudanças na maneira como se vive, trabalha e se relaciona. A crescente demanda por inovação tecnológica reflete a necessidade de evolução na interação entre os indivíduos, o Estado e a sociedade, com foco na acessibilidade e dinamismo das tecnologias (Schwab, 2016).

Importa destacar que o conhecimento tecnológico não desconsidera todo o conhecimento adquirido antes do ‘novo paradigma’. O que traz de essencial na era da informação é a possibilidade de replicação considerável, em termos quantitativos, de procedimentos tecnológicos aplicáveis a esferas públicas, civis e comerciais (Castells, 2002).

Nesse cenário, a pauta da inclusão digital foi primordial para o pleno acesso à cidadania. Diante da nova ordem, passou-se o surgimento de um novo problema, milhões de cidadãos que não possuíam as ferramentas tecnológicas, como acesso à internet, computador ou um smartphone, além de ficarem de fora de novos acessos a oportunidades de trabalho, elas não possuíam acesso às novas formas do exercício à cidadania.

Segundo a auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), os grandes pilares para uma inclusão digital estão relacionados à: “1- Alfabetização dos indivíduos para o uso das TICs; 2 - Infraestrutura que garanta a disponibilidade de acesso; e 3 – Conteúdo adequado às necessidades dos usuários”. (Brasil, 2015, p.22). Para usufruir de políticas públicas a inclusão digital, desde a década de 1990 até os dias atuais, no Brasil vem sendo implementadas programas de infraestrutura, como o Programa Banda Larga, além do estímulo para promover o uso da tecnologia, como no Projeto Cidadão Conectado - linha de ação que se concentrava nas desonerações de tributos federais e em condições especiais de financiamento, com finalidade de reduzir os preços desses equipamentos.

Destaca-se, que o ponto relevante do crescimento do Estado regulador no Brasil se perfaz pela inserção em um cenário de avanço tecnológico na década de 1990. Nesse cenário, a Administração Pública, em grande parte no âmbito federal, passou a se adaptar gradativamente às tecnologias da informação e comunicação em sua rotina burocrática. Nas palavras de Rover (2008, p. 1.150), há três dimensões de consolidação do governo eletrônico: a) serviços eletrônicos – com operações entre governos, fornecedores e cidadãos; b) suporte eletrônico para elaboração de políticas públicas; e c) democracia eletrônica – votos, consultas e deliberações on-line. O surgimento das TICs na Administração Pública ocorreu durante o final do século XX e início do século XXI, como a disponibilização do Portal Governo Digital, a criação do Portal da Transparência, a Lei de Acesso à informação, o Marco Civil da internet, a inauguração do portal Gov.br unificando os canais digitais entre outros. Já em 2020, Provimento nº 100/2020 do CNJ, da prática de atos notariais eletrônicos utilizando o sistema e-Notariado (revogado); e em 2023, Provimento nº 149 do CNJ, que instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

O desafio da Administração Pública é possibilitar cada vez mais a inclusão dos cidadãos que buscam as ferramentas tecnológicas como instrumentos de exercício de seus direitos. As TICs devem concretizar os direitos fundamentais previstos na Carta Magna, logo, cumpre pensar as tecnologias como ferramentas de implementação dos direitos fundamentais materializados na prestação de serviços públicos.

O Estado desempenha diversas atribuições na sociedade, incluindo o oferecimento de serviços públicos que atendam às necessidades coletivas, como saúde e serviços cartorários, além de garantir a cidadania digital. Segundo Di Pietro (2022), o conceito de serviço público abrange atividades de interesse coletivo, executadas pelo Estado direta ou indiretamente.

Conforme explica Di Pietro (2022), para atender os interesses da coletividade, o Estado precisa de agentes públicos na realização dos serviços públicos para garantir o bem-estar da sociedade. Ele ressalta que, embora a função notarial e registral seja própria do Estado, é delegada a profissionais do direito por meio de concurso público, conforme estabelecido na Constituição. (art. 236 da CRFB/1988).

Na esfera pública, a aplicação das tecnologias na atuação estatal busca o melhor gerenciamento dos serviços e da gestão pública em seu sentido amplo. Essa atuação conhecida como ‘e-Governança’ tem algumas áreas específicas, que são classificadas em três segmentos: a) e-Administração Pública, que preconiza a melhoria nos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das TICs; b) os e-Serviços Públicos, que têm como objetivo a melhoria na qualidade da prestação aos serviços aos cidadãos; c) a e-Democracia, que visa maior e mais ativa participação do cidadão, por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação no processo democrático.

Esse cenário demonstra que as tecnologias são fundamentais para o desenvolvimento e suporte na implementação de políticas públicas – sociais e econômicas - viabilizando melhor organização dessas políticas e prestação de serviços públicos, e na interação eficiente entre Estado e cidadão, mesmo que a implementação das TICs demande tempo e recursos para se adaptar a um novo modelo de gestão pública. A integração dos serviços públicos ao meio digital possibilita uma gestão mais eficiente através da utilização de tecnologia da informação, promovendo maior transparência, economia e qualidade no atendimento das demandas dos cidadãos, especialmente no contexto dos serviços notariais e registrais.

A migração para mídias eletrônicas e a expansão dos serviços *online* impulsionaram mudanças significativas no planejamento estratégico para atender às demandas sociais, incluindo a implementação dos serviços notariais eletrônicos via Plataforma E-notariado. A mudança priorizou o governo eletrônico brasileiro para promover a cidadania digital, reconhecendo o cidadão não apenas como um cliente dos serviços públicos, mas como um participante ativo na política e na democracia. Portanto, o papel do Estado é assegurar não só as condições técnicas e estratégicas de utilização das TICs, mas com políticas públicas e/ou ferramentas públicas de inclusão digital que garantam o acesso, a funcionalidade, a

interatividade e fluidez para melhor atender às necessidades dos cidadãos e, efetivamente, resguardar sua cidadania em seus aspectos civil, social, político e, modernamente, digital.

O poder público é fundamental na elaboração e implementação de políticas públicas de informação, abrangendo desde a identificação de necessidades sociais até a regulamentação para garantir transparência, privacidade, acesso à informação e segurança cibernética. Após a formulação, as políticas de informação exigem implementação eficaz e regulamentação apropriada, incluindo a criação de estruturas organizacionais, designação de agências e alocação de recursos, além do estabelecimento de leis e regulamentos para assegurar o cumprimento das diretrizes. A relação entre as políticas de informação e o poder público é crucial para o funcionamento de uma sociedade democrática e tecnologicamente avançada, promovendo transparência, proteção dos direitos individuais, inovação e acesso igualitário à informação, adaptando-se aos desafios e as constantes mudanças para atender às expectativas dos cidadãos.

O Conselho Nacional de Justiça instituiu a Plataforma E-Notariado como ferramenta de política pública para oferecer serviços notariais eletrônicos, garantindo o exercício da cidadania digital, desterritorialidade e ininterrupção dos serviços extrajudiciais, com padrões mínimos de segurança e tecnologia para uma prestação eficiente e contínua.

3 DESTERRITORIALIZAÇÃO E UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS: DIREITO AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Os serviços notariais e registrais nasceram nas antigas civilizações, onde a necessidade de registrar e autenticar atos jurídicos remonta à pré-história, desde pinturas rupestres até a evolução para a escrita. O surgimento da escrita deu origem ao papel do tabelião, responsável por perpetuar e autenticar os negócios jurídicos. Ao longo dos séculos, essa atividade evoluiu, tornando-se pública em Roma e passando por mudanças na Idade Média e no Renascimento. No século XVIII, houve um declínio temporário, mas no século XIX, consolidou-se nos países do sistema latino. Essa evolução reflete a adaptação da atividade notarial às mudanças sociais, econômicas e jurídicas, conferindo segurança às relações humanas ao longo da história. O notariado nasceu da demanda por alguém confiável para perpetuar por escritos tais atos.

A atividade notarial no Brasil teve suas origens com a chegada dos portugueses em 1500, com Pero Vaz de Caminha narrando detalhes à Coroa Portuguesa na Carta a El-Rei Dom Manuel. Durante o período colonial, as Ordenações Filipinas influenciaram a atividade, com

críticas à sua escassez de disposições para os notários. Com a divisão das terras em Capitanias Hereditárias, D. João III delegou poderes para a atividade, estabelecendo os primeiros documentos de delegação no Brasil.

Após a independência em 1822, houve uma nova fase jurídica, culminando na Constituição de 1824 e no Código Comercial de 1850. O sistema de sesmarias foi substituído pela Lei da Terra em 1850, estabelecendo um marco no Direito Imobiliário Brasileiro. A regulamentação dos serviços notariais e registrais evoluiu ao longo do tempo, com destaque para a Constituição de 1988 e a Lei dos Notários e Registradores de 1994.

Os serviços notariais e registrais são considerados atividades públicas, exercidas por profissionais do Direito, com base na Lei nº 8.935/94. A delegação desses serviços é regulada por concurso público, e os delegatários estão sujeitos a princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A segurança jurídica é garantida pelos princípios da fé pública, autenticidade e eficácia.

Sob a perspectiva administrativa, as políticas públicas, como os provimentos do CNJ visam regulamentar determinados aspectos sobre os serviços notariais, como a conciliação e mediação extrajudicial, a quitação de dívidas e os procedimentos de averbação. Logo, o Provimento nº 100/2020 do CNJ introduziu a possibilidade de atos notariais virtuais, mas foi derogado em 2023 pelo Provimento nº 1/149/2023, que criou o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ.

Os avanços dos serviços notariais no campo eletrônico, antes mesmo do surgimento da pandemia, e a ideia de universalizá-los de forma virtual foi decisivo para potencializar a imersão na rede mundial de computadores, com ferramentas eficientes e de baixo custo, garantindo a segurança jurídica necessária na formação dos negócios jurídicos.

A ideia de prestar um serviço eletrônico pelas serventias extrajudiciais advém com a vigência do Provimento nº 74, de 31 de julho de 2018, do CNJ, o qual disciplina os padrões mínimos de tecnologia da informação e adoção de políticas de segurança da informação nas serventias extrajudiciais, as quais podem ser definidas como o conjunto de diretrizes que orientam e controlam a implantação e o uso da tecnologia para garantir a integridade, a confidencialidade e a disponibilidade das informações que são tratadas pelos serviços notariais e registrais (Brasil, 2018).

O surgimento dos serviços notariais eletrônicos trouxe consigo a necessidade de compreender e implementar novas ferramentas tecnológicas, como documentos eletrônicos, atos notariais eletrônicos e assinaturas digitais. Essas inovações visam conciliar eficiência e

segurança nos processos notariais, permitindo a realização de atos de forma ágil e segura, mesmo em ambientes virtuais. Uma plataforma eletrônica desenvolvida pelo Colégio Notarial do Brasil possibilita a realização de atos notariais por meio de videochamadas e assinaturas digitais, facilitando a finalização de negócios jurídicos em diversos locais. A evolução dos serviços notariais eletrônicos só foi possível com a regulamentação da assinatura digital instituída, no Brasil, através da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, a chamada Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras, o ICP Brasil.

Após a implementação dos serviços notariais digitais, houve uma adaptação significativa das Corregedorias Gerais de Justiça locais, com treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos modernos. Para garantir a segurança dos dados contra ataques de *hackers*, foi promulgado o Provimento nº 74/2018, estabelecendo padrões mínimos de tecnologia da informação. Esse provimento também tornou obrigatório o uso de *backup* em nuvem para os registros eletrônicos. Essas medidas demonstram a importância dos serviços notariais e registrais no ambiente virtual e a necessidade de proteger essas novas ferramentas tecnológicas.

Pode-se dizer que a vigência do Provimento nº 100, de 26 de maio de 2020, com a instituição da prática dos atos notariais eletrônicos pelo Sistema E-Notariado foi o auge de todos os serviços notariais eletrônicos no Brasil. Essa implementação foi inesperada, mas necessária para o enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Visando assegurar a continuidade dos serviços notariais e registrais, as serventias extrajudiciais de todo país se interligaram a uma central que permitiu a prática de atos notariais eletrônicos. Nesse esteio de compreensão, o Provimento nº 149/2023 disciplinou algumas ferramentas tecnológicas já utilizadas ou ainda mais modernas, quais sejam: a) a utilização da assinatura eletrônica notarizada para verificação de autoria e atribuição de fé pública; b) assinatura digital, que seria o resumo matemático computacionalmente calculado a partir do uso de chave privada e que pode ser verificado com o uso de chave pública, cujo certificado seja conforme a Medida Provisória n. 2.200-2/2001 ou qualquer outra tecnologia autorizada pela lei; c) videoconferência notarial como ato realizado pelo notário para verificação da livre manifestação da vontade; d) ato notarial eletrônico como conjunto de metadados, gravações de declarações de anuência das partes por videoconferência notarial e documento eletrônico.

Com a implementação dos serviços notariais eletrônicos, os usuários passaram a buscar essa opção, beneficiando-se de um ambiente virtual seguro e eficiente, seguindo os padrões da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP). A funcionalidade da Plataforma E-Notariado permite a realização de videochamadas certificadas, seguidas pela assinatura digital das partes

e validação pelo Tabelião. Os atos notariais eletrônicos têm a mesma autenticidade dos documentos presenciais e podem ser lavrados de forma híbrida, combinando elementos virtuais e presenciais. Essa abordagem foi crucial durante a pandemia de COVID-19, garantindo a continuidade dos serviços notariais de maneira segura e rápida, sem a necessidade de comparecimento físico às serventias.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios para a implementação dos serviços notariais eletrônicos advieram com a vigência do Provimento nº 100/2020, a partir da necessidade de ininterrupção dos serviços cartorários frente ao cenário da pandemia da Covid-19. O novo formato, com a utilização via plataforma digital, possibilita a prestação de serviços gerando um aumento da produtividade e redução dos custos operacionais.

Por outro lado, com a universalização dos serviços notariais eletrônicos houve alcance geográfico inimaginável – chamado de desterritorialização - com a utilização da ferramenta em localidades remotas, o que aumenta a demanda por serviços notariais eletrônicos e gera novas oportunidades de negócio.

Uma das mudanças mais significativas foi a apropriação dos cidadãos das TICs para se relacionarem entre si e com o Estado, no anseio das suas necessidades, haja vista a maior rapidez na troca de informações entre eles próprios e o Poder Público. Nessa perspectiva, a necessidade das TICs no cotidiano da sociedade brasileira passou a uma condição básica no planejamento dos serviços eletrônicos, no qual o papel do Estado é essencial na questão ligada à promoção da cidadania digital e, consequentemente, a conectividade e acessibilidade digital.

Entretanto, observa-se que à medida que a sociedade e a tecnologia continuam a evoluir, o poder público deve permanecer flexível e adaptável para enfrentar os desafios em constante mudança e garantir que as políticas de informação continuam a atender às necessidades e expectativas dos cidadãos.

Dados coletados pelo Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal – possibilitaram identificar que o crescimento foi potencializado com os primeiros anos da funcionalidade da plataforma com 230 mil atos eletrônicos foram realizados, o que comprova os avanços na utilização da ferramenta. E de 2022 e seguintes os números revelam que mais que dobraram os atos praticados na plataforma, o que demonstra os avanços de uso pelos usuários dos serviços extrajudiciais no território nacional.

A adesão ao uso dos serviços notariais eletrônicos não pode ofuscar os desafios relacionados à inacessibilidade da plataforma aos usuários chamados “excluídos digitais” ou “infoexcluídos”. As condições de acesso se referem ao poder aquisitivo das pessoas e grau de instrução, causando, conseqüente, subutilização da plataforma digital e até exclusão digital dos usuários dos serviços notariais eletrônicos. Essa parcela significativa dos usuários que estão alheios a uma política pública de inclusão social, precisam ser tratados com atenção, uma vez que seus direitos aos serviços públicos essenciais devem ser ofertados de forma universal e igualitária.

Esse texto não esgota as possibilidades de debates que a temática requer, no entanto, espera-se que essas reflexões iniciais corroborem com perspectivas de estudos futuros que possam explorar e melhor compreender o cenário desafiador do e-notariado em uma sociedade marcada pela exclusão, particularmente, a exclusão digital.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 13 de novembro de 1994. Dispõe sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 nov. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 06 out. 2023.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em redes**. Editora Paz e Terra. 6ª edição. 2002.

CGPID. **Documento base do Programa Nacional de Banda Larga**. 2010. Disponível em http://www.mc.gov.br/component/docman/doc_download/591-documento-base-doprograma-nacional-debanda-larga?Itemid=13217. Acesso em: 03 Abr. 2022.

BURGELMAN, Robert A.; CHRISTENSEN, Clayton M.; WHEELWRIGHT, Steven C. **Gestão estratégica da tecnologia e da inovação: conceitos e soluções**. 5.ed. Porto Alegre, RS: AMGH, 2012.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípio, Propósitos e Processos**. Atlas, São Paulo, 2020.

DUARTE, Melissa de F.; VALGOI, Gabriele. **Sistema registral e notarial brasileiro**. Porto Alegre: SAGAH, 2020. KIEJZMAN, Elsa. Alcance social da função notarial – tradução de Tullio Formicola. São Paulo, 1987.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais**. 2ª Ed. Jus Podivm, 2017.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

VILLANUEVA, L. F. A. Estúdio introdutorio. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 p. 43-67.

ZITTRAIN, Jonathan. The Future of The Internet: and How to Stop It. New Haven: Yale University Press, 2006.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago. 2000. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ci/a/rmmLFLLbYsjPrkNrbkrK7VF/?format=pdf>. Acesso em: 10 Mai. 2022.

A BUSCA PELO GOVERNO DIGITAL: OS DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NA GESTÃO DA PLATAFORMA GOV.BR

Jeronimo Esteves do Souza CARVALHO³¹

Sigmar Silva SPANIER NETO³²

Hélder Uzêda CASTRO³³

Manoel Joaquim Fernandes de BARROS³⁴

RESUMO

A sociedade atual enfrenta a transição para um governo digital na era da informação, fundamental para modernizar a administração pública, reduzir a burocracia e aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos. A Lei 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital, estabelece diretrizes essenciais para a administração pública federal brasileira nesse processo. A pesquisa em tela visa aprofundar a compreensão de contexto e componentes do governo digital na esfera federal; a utilização da plataforma GOV.BR; e os desafios para efetividade de soluções digitais, ofertadas pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, a literatura utilizada versa sobre gestão pública e tecnologias, bem como entrelace com a legislação correlata. A acessibilidade dessas soluções é uma preocupação central, com as questões legais, estabelecendo obrigação de disponibilidade de acesso amplo, mesmo para populações de baixa renda ou em áreas rurais. A digitalização de serviços públicos, como o referido sítio do governo federal, já oferece uma ampla gama de recursos, economizando tempo e dinheiro. No entanto, uma dificuldade abordada neste texto reside na inclusão digital da população, considerando o baixo nível educacional e o aumento da população idosa. Os resultados da breve discussão apontam que, apesar dos desafios postos, as perspectivas são otimistas, principalmente com o GOV.BR, que oferece serviços digitais variados, onde a digitalização dos serviços públicos tem o potencial de proporcionar maior eficiência, transparência, responsabilidade e economia, mesmo exigindo esforços contínuos para garantia da inclusão digital no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública Federal. Governo Digital. Plataforma. Serviços Digitais.

³¹ Mestrando do Curso de Administração do PPGA-UNIFACS, email: jeronimoescarvalho@gmail.com

³² Mestrando do Curso de Direito, Governança e Políticas Públicas do PPGDGPP-UNIFACS, email: sigmar.neto@gmail.com

³³ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Direito, Governança e Políticas Públicas do PPGDGPP e de Administração do PPGA da UNIFACS, email: helderuzeda@gmail.com

³⁴ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Administração do PPGA e de Desenvolvimento Regional e Urbano do PPDRU da UNIFACS, email: manoeljfb@gmail.com

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Vive-se hoje, na chamada era da informação e, como tal, o movimento para um mundo digital é fenômeno inevitável e necessário. O aperfeiçoamento das tecnologias, seja de acesso, dispositivos, processamento de dados e afins compelem a sociedade a adotar a via digital para inúmeras interações com a administração pública, originando um novo relacionamento baseado em conexões tecnológicas ágeis e acessíveis.

Nesse contexto, surge a ideia de governo digital, onde o Estado, com objetivo de modernizar sobretudo a sua administração, reconstrói processos e procedimentos utilizando as ferramentas digitais, a fim de transformar os serviços públicos ofertados aos cidadãos, visando também a redução da burocracia que permeia a máquina pública.

Essa transformação busca, entre outros objetivos, oferecer um serviço com mais qualidade, reduzindo assim o gasto social (economia), o dispêndio de tempo pelo cidadão e, consequentemente, o tempo de resposta do Estado.

Novos arranjos institucionais são criados com a estratégia de oferta de serviços públicos digitais para a sociedade de forma inovadora, incremental e disruptiva. A ampliação da utilização de ferramentas tecnológicas contribui, portanto, para o próprio fortalecimento da democracia, pois colabora com a transparência e prestação de contas das ações do Estado.

Assim, a discussão em tela submete como questão: na busca pelo governo digital, quais desafios estão sendo enfrentados pela Administração Pública Federal com a utilização da plataforma GOV.BR?

2 MATERIAIS E MÉTODOS

Para atingir a finalidade e tentar responder à questão proposta, o tema deverá ser abordado sob o ponto de vista da revisão bibliográfica, associada ao levantamento e discussão da legislação afeta, sobretudo considerando a hipótese de que as relações governamentais devem sempre pautar-se em dispositivo de lei, além de quais as consequências dessa premissa (Lakatos; Marconi, 2003).

A partir da revisão do arcabouço legal, precisamente a Lei 14.129/2021, correlacionando com a Constituição Federal, incluindo outros diplomas legais ordinários e de bibliografia especializada, buscou-se compreender o fenômeno do governo digital, a fim de construir raciocínio crítico sobre o tema, capaz de respaldar uma avaliação qualitativa dos atuais métodos

empregados pela Administração Pública no desenvolvimento, transição e aplicação de soluções digitais requeridas pela demanda cada vez mais crescente dos cidadãos (Creswell, 2010).

Análise e discussão estão postas nas seções sobre administração pública e governo digital; plataforma GOV.BR; e aspectos legais, devidamente entrelaçados com proposta, legislação e literatura aportados, incluindo componentes de dimensão internacional, os quais balizam formulações de políticas públicas.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E A BUSCA PELO O GOVERNO DIGITAL

O trabalho em questão analisa o conceito de governo digital, à luz da realidade brasileira, com enfoque na Administração Pública Federal, levantando dados e entendendo quais, de que forma e com que velocidade estão sendo implantadas as soluções para que processos e procedimentos internos e externos da Administração Pública migrem em definitivo para a realidade digital.

Assim, por “governo digital”, tem-se o conceito (OCDE, 2014) do qual se traduz o uso das tecnologias como novos implementos da estratégia de modernizar o governo, criando ferramentas, produzindo e fornecendo acesso a dados, conteúdos e serviços, por meio de ação integrada em ambiente digital, compartilhado pelos entes governamentais. Compreende-se que este movimento pode alcançar estruturas de serviços compartilhados, reunindo pessoas, processos e tecnologias, atendendo demandas nas esferas pública ou privada, atualmente alargando para sítios digitais.

Notadamente, em evidência nos últimos anos, sobretudo com as necessidades urgentes impostas pela pandemia da COVID-19, o modelo de governo digital tem recebido atenção da sociedade, promovendo mudanças substanciais na forma com que os entes nacionais e suas respectivas administrações se relacionam entre si e com os cidadãos de uma maneira geral. Em suma, utiliza-se da tecnologia disponível para incrementar e melhorar, em tese, a eficiência, a transparência e a participação, ou inclusão, a depender da discussão ou contexto, do público na administração pública.

A revolução tecnológica está em franco desenvolvimento. Segundo Manuel Castells (2002), o contexto histórico tem por característica indelével a transformação da nossa cultura. A forma como interagimos com o outro, como exploramos e interagimos com o mundo a nossa volta, tudo está sendo migrado para o digital, tudo se organizando em torno da tecnologia da

informação e comunicação. Ainda, segundo o autor, a tecnologia está para esta revolução, assim como a energia elétrica estava para a 2ª revolução industrial (2002).

Adotando como ponto de partida os anos 2000, quando se iniciou a implantação do governo digital no Brasil, basicamente, referindo-se a duas décadas de trabalhos – planejamento, desenvolvimento e implantação, de onde se verifica que, além da questão legal, base fundamental para todo o sistema, há também os fatores tecnológicos que permeiam os elementos “decisivos”, nesta altura, relevo para aspectos políticos e institucionais (Diniz, 2022).

Iniciado, efetivamente, em 2001, sob coordenação do gabinete da Presidência da República, o Programa Governo Digital teve assessoramento e apoio técnico do Ministério do Planejamento e Ministério de Ciência e Tecnologia. Os objetivos primários foram: i) interação com o cidadão; ii) aprimoramento da gestão pública; e iii) integração entre fornecedores e parceiros.

Verificou-se, num primeiro momento a criação, massificação e divulgação de diversos dados públicos em chamados “portais da transparência”, a fim de passar uma ideia de lisura e acessibilidade ao cidadão; contudo, os dados contidos foram, em muitas oportunidades, de difícil compreensão, por ausência de lógica ou informação ao cidadão leigo, a exemplo do portal que divulga o orçamento federal.

Em paralelo, ainda na fase inicial, também houve a iniciativa da implementação de elaboração e transmissão de declaração do imposto de renda por meio digital, criando os primeiros ambientes de matrícula *on-line* na rede pública e a possibilidade de emissão de certidões negativas em alguns órgãos.

Este esforço se insere em debate global, onde Teicher, Hughes e Dow (2002) concluíram que o governo eletrônico (*e-government*) representa uma nova abordagem promissora para aprimorar a qualidade dos serviços públicos. A automação de processos e a melhoria da eficiência, juntamente com o aumento da acessibilidade, são apontados como meios de aprimorar a entrega de serviços governamentais.

Por fim, Roy (2017) destaca que o governo digital desempenha um papel significativo na melhoria do desempenho e na eficácia da entrega de serviços públicos. Examinando a evolução das iniciativas de governo digital, o autor enfatiza a importância da colaboração entre setores e a utilização de tecnologias avançadas para aprimorar a prestação de serviços públicos. No entanto, também aponta desafios, como a necessidade de uma estratégia clara, a segurança cibernética e a inclusão digital. Daí a importância de uma abordagem adaptativa e flexível para

aproveitar ao máximo o potencial do governo digital na busca da excelência na prestação de serviços públicos.

4 A PLATAFORMA GOV.BR

Neste sentido, a Administração Pública Federal criou a plataforma GOV.BR, ambiente digital onde é possível acessar serviços públicos e realizar transações com o governo através da internet. O GOV.BR possibilita assinatura digital de documentos, abertura de empresas etc., da mesma forma, cidadãos podem obter suas carteiras de trânsito e de trabalho digitais, entre outros serviços. No tempo, esta plataforma passou a disponibilizar 4.220 serviços públicos digitais para o cidadão. O número representa 88% do total de 4,8 mil serviços que são oferecidos atualmente pelo Governo Federal, para a população. Entre os quais, 907 serviços são integrados.

Atualmente, de acordo com Cabral (2023), a referida plataforma possui 4,96 milhões de assinaturas eletrônicas; 153 milhões de contas e uma economia estimada com a digitalização na ordem de R\$ 4,6 bilhões anuais, para cidadãos e cofres públicos – contabilização feita em relação a serviços transformados em digitais nos últimos três anos e meio. Desde 2019, Nagy (2024) aponta que já foram mais de 776 milhões de acessos. Vale ressaltar que, na própria plataforma, o usuário cidadão pode avaliar o serviço utilizado. Nos últimos 12 meses, por exemplo, foram mais de 18 milhões de avaliações, sendo 54,28% positivas. Isso em números absolutos, mas é possível analisar as avaliações e descer no detalhe por órgão e por serviço.

Apesar do percentual de avaliações positivas não ser expressivo, o GOV.BR demonstra transparência nos números e possibilidades da sociedade cobrar melhorias e aperfeiçoamentos na sua estrutura. No site qualquer cidadão pode realizar manifestação nos seguintes canais: denúncia, solicitação, elogio e reclamações.

Como principais funcionalidades a plataforma pode concentrar o acesso único, através de usuário e senha pessoal, para inúmeros serviços disponíveis. São três os níveis de acesso (bronze, prata e ouro), e quanto mais o usuário aprofunda o seu cadastramento na plataforma, mais acesso terá aos serviços ofertados (Cabral, 2023).

A reportagem da Agência Brasil (EBC, 2022), o país é o segundo colocado no ranking como país com alta maturidade em governo digital. A classificação é do Banco Mundial, através do Relatório *GovTech Maturity Index 2022*, possuindo uma relação com 198 países. Nele são estabelecidos quatro critérios: 1) sistemas governamentais centrais; 2) prestação

de serviços públicos; 3) engajamento do cidadão; 4) e habilitadores GovTech. A oferta de serviços públicos digitais por meio da plataforma gov.br foi destaque na avaliação (EBC, 2022).

Já na pesquisa de governo eletrônico das Nações Unidas 2022, publicitada pela Agência EY, o Brasil figura como o 6º país das Américas mais bem posicionado na última edição do ranking da ONU (Organização das Nações Unidas) sobre governos digitais e na *E-Government Survey* (United Nations, 2022), aparece na 49ª colocação, atrás de países, como: Estados Unidos (10ª), Canadá (32ª), Uruguai (35ª), Chile (36ª) e Argentina (41ª), compreendendo aspectos legais para a adoção de políticas e formatos.

5 LEGISLAÇÃO CORRELATA

Sobre o Estado, no recorte brasileiro, necessariamente discute-se a perspectiva legislativa como base fundamental para a condução do governo. Neste texto, considerar-se-á a Lei 14.129/2021 que, em seu preâmbulo, informa que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o governo digital e aumento de eficiência pública. Vale dizer, esse diploma legal aplica-se tão somente aos órgãos da administração direta e indireta da administração pública federal. A lei em questão, nomeada Lei do Governo Digital (LGD), sistematizou uma série de institutos que permeiam o tema da digitalização dos serviços públicos, sendo um importante marco normativo, que rege e disciplina a atual discussão na administração pública brasileira, dispondo, inclusive, da inclusão digital.

As regulamentações, regras e sistemas de governança desempenham um papel crucial na evolução do e-governo (Gil-Garcia; Martinez-Moyano, 2007). Mudanças nesses sistemas de regras podem acelerar ou retardar o progresso do governo digital, tornando essencial uma abordagem holística que leve em consideração não apenas os avanços tecnológicos, mas também o contexto político e institucional. Desta forma, a complexidade do ambiente do governo digital requer uma análise aprofundada das influências regulatórias na dinâmica do setor público.

Como exemplos, sobretudo no campo da legislação, são os casos da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação; Lei nº 12.965/2011 – Lei do Marco Civil da Internet; e Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações, todos exemplos assumem políticas públicas voltadas ao esforço do governo digital; criam obrigações e fixam diretrizes à Administração Pública para adoção de medidas nesta via. Oportuno citar, também, iniciativas como a Plataforma de Cidadania Digital, instituída pelo Decreto 8.936/2016 e o Sistema Nacional para Transformação

Digital – SinDigital instituído pelo Decreto 9.319/2018, que promovem a modernização do governo.

Mesmo assim, sabe-se que a cultura legalista, tão presente e arraigada no Brasil, especialmente naquilo que envolve o poder público, interfere no desenvolvimento dos processos e procedimentos do Governo Digital. Urge uma análise do paradigma tecnológico e dinâmico ao extremo, frente à burocracia (des)necessária do Estado nacional e as possibilidades de desburocratização. Nesse sentido, a Lei n. 14.129/2021 - Lei do Governo Digital, trouxe importantes avanços de cunho normativo, para uma série de institutos que envolvem o aperfeiçoamento da concepção do governo enquanto plataforma digital no Brasil, com o objetivo de aumentar a eficiência da administração pública, especialmente através da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

Em seu artigo 2º, a aplicação da LGD ficou obrigatória para os órgãos da administração pública direta federal, incluindo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União. Além disso, aplica-se também às entidades da administração pública indireta federal, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas que prestem serviço público, autarquias e fundações públicas (Cabral, 2023). Para Nagy (2024), quanto aos demais níveis da federação, estadual e municipal, a aplicação dependerá da adoção dos seus dispositivos por meio de ato normativo próprio de cada ente federado.

A LGD avança em termos de abertura dos dados públicos e de promoção da transparência ativa de informações, pois define requisitos que devem ser observados, os quais estavam antes previstos em nível de ato normativo secundário. No cenário legislativo nacional, em 2020-2021, apresenta-se a edição de duas emendas importantes, quando se trata de políticas públicas. Fala-se da Emenda Constitucional 108, a qual trouxe o parágrafo único ao art. 193, que prevê a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas públicas. Além deste dispositivo de participação cidadã, também a Emenda Constitucional 109 insere no art. 37 uma nova obrigação para o Estado, que consiste na avaliação das políticas públicas, devendo divulgar o objeto avaliado e resultados obtidos.

6 DESAFIOS DO GOVERNO DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

No texto da Lei 14.129/2021, no art. 14, a prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda

ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial. Sob tal prisma, entende-se como a Administração Pública está se preparando para responder a eventuais demandas, é imperativo também avaliar a condição de acesso na ponta, pelo cidadão. Nesse contexto, a disponibilidade de conexão, a sua qualidade, abrangência, os métodos e aparelhos usados.

Referências para tais informações podem ser obtidas através dos dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A PNAD-2021 constatou que 90% dos domicílios do país têm acesso à internet. Em breve distinção, o levantamento aponta que, em áreas urbanas, o acesso abrange cerca de 92%, enquanto, na zona rural, o acesso chega a cerca de 74% dos domicílios.

Ainda sobre a pesquisa e dentro desta breve discussão, destaca-se a informação de que o celular (*smartphone*) é o meio mais utilizado para acesso à rede mundial, seguido dos televisores e, na terceira posição, pela primeira vez, os computadores. Outro dado que sobressalta é que, pela primeira vez, constata-se que mais da metade da população considerada idosa, surgindo com 57% deste grupo, passou a acessar a internet.

Portanto, o que se vislumbra no horizonte é de que a população tem ou, segundo os indicadores das pesquisas, terá, em um curto espaço de tempo, total ou ampla conexão às vias digitais. O entendimento é que a Administração Pública terá que estar preparada para tamanha inclusão digital. Inclusão essa indissociável do governo eletrônico, pois a inclusão digital deve ser tratada como um elemento constituinte da política de governo eletrônico para que esta possa configurar-se como uma política universal. Nesse contexto, aquela é entendida como direito de cidadania e, portanto, objeto de políticas públicas para a sua promoção.

A Lei nº 14.533/2023, sancionada em 11 de janeiro de 2023, institui a Política Nacional de Educação Digital – PNED, visando incrementar os resultados das políticas públicas relacionadas ao acesso da população brasileira a recursos, ferramentas e práticas digitais, com prioridade para as populações mais vulneráveis. Nesse turno, é inegável que, dentre outros desafios, o baixo índice educacional da população, sinalizando necessidade letramento digital, e um crescente número de cidadãos idosos são fatores que, hoje, restringem o acesso e a usabilidade de tais soluções.

A Sociedade da Informação é uma sociedade que predominantemente utiliza as tecnologias de informação e comunicação para a troca de dados e informação em formato digital e que suporta a interação entre indivíduos e organizações com recurso a práticas e métodos em construção permanente (Gouveia; Gaio, 2004).

Sem embargo, há que se pensar na verdadeira otimização entre desenvolvimento de ferramentas, em políticas públicas que viabilizem o acesso e, mais importante, na consecução do objetivo, que é a prestação dos serviços governamentais. Esta não é uma trajetória simples e linear, requerendo estudos, investimentos, mesmo sem a certeza de atingir ao fim a que se destina.

No entanto, os desafios, como questões de segurança cibernética, integração de sistemas e resistência à mudança, precisam ser cuidadosamente abordados. A avaliação contínua da qualidade e a liderança eficaz são consideradas cruciais para o sucesso das iniciativas de governo em busca da digitalização dos serviços públicos, pensados para integrar e facilitar a vida dos cidadãos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num primeiro momento, percebe-se, extraído da pesquisa oficial e da literatura acessadas, que tal qual o modelo analógico, os problemas do governo digital no país são imensos e extremamente complexos. Sua intrincada lógica funcional e a sua dinâmica estão intimamente conectadas a ideias e práticas analógicas, o que, por seu turno, é naturalmente antagônico e prejudicial.

A burocracia está fortemente presente no modelo tradicional, substantiva em diversas maneiras, suportada por inúmeros dispositivos legais, cuja alteração não acontece sem que haja um intenso jogo político de troca de interesses setoriais. Mais do que isso, em diversos aspectos, a ação do Estado tem que estar pautada no que diz a legislação, o que demanda arcabouços legislativos extensos, intrincados e detalhados, nem sempre refletindo o que se pretende ou espera.

Há, contudo, bons prospectos no horizonte, sobretudo com a plataforma GOV.BR e constante modernização do sistema, que possui uma infraestrutura própria e segura, com mais milhares de serviços ativos e compartilhados com toda a Administração Pública Federal. Em alguns casos, já específicos, admite, inclusive, convênios e associações com os entes subnacionais para agregar outros serviços locais no mesmo sítio.

A digitalização dos serviços públicos possibilita a transformação da administração pública em vários aspectos, a exemplo: (i) celeridade no atendimento de demandas públicas; (ii) melhoria regulatória; (iii) transparência; (iv) prestação de contas; (v) responsabilidade, sem

desconsiderar os desafios a serem superados da necessária inclusão digital de grande parte da população.

Assim, *a priori*, além do texto ser relevante no intuito de reforçar interesse e possibilidade de pesquisas acerca do fenômeno governo digital, o cenário é otimista, no sentido de que há formas de promover um ambiente virtual amplo, com relativa facilidade de acesso, mas ainda é necessário apurar efetividade e alcance dos sistemas, em especial, quando se trata de um país tão díspar como o Brasil, com dinâmicas e realidades regionais e locais tão diferentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto n. 10.322, de 28 de abril de 2020. Estratégia de Governo Digital do Poder Executivo Federal para o período de 2020 a 2022. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 2020. Edição 81, Seção 1, p. 6. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 mai. 2016, p. 21. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 26 out. 2023.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 maio de 2012. Regulamento da Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 mai. 2012, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 26 out. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Lei do Governo Digital. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Edição 60, Seção 1, p. 3. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 24 out. 2023.

CABRAL, José C. Da S. Transformando Governos em Sociedades Digitais. Rio de Janeiro: Alta Books, 2023.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: volume I. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

EBC. **Agência Brasil**. O Brasil se torna segundo país em maturidade de governo digital. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-11/brasil-se-torna-segundo-pais-em-maturidade-de-governo-digital>. Acesso em: 26 out. 2023

GOUVEIA, Luís B.; GAIO, Sofia (orgs.). **Sociedade da Informação: balanço e implicações**. Fernando Pessoa: Edições Universidade Fernando Pessoa, 2004

GIL-GARCIA, J. Ramon; MARTINEZ-MOYANO, Ignacio J. Understanding the evolution of e-government: The influence of systems of rules on public sector dynamics. **Government information quarterly**, v. 24, n. 2, p. 266-290, 2007.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=27539031> Acesso em: 26 out. 2023.

DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, p. 23-48, 2022.

NAGY, Cibele. LEI Nº 14.129 - Lei do Governo Digital. Brasília: Congresso Nacional, 2024.

OECD. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. Paris: OECD, Publishing, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digitalgovernment-strategies.html>. Acesso em: 24 out. 2023.

ROY, Jeffrey. Digital government and service delivery: An examination of performance and prospects. **Canadian Public Administration**, v. 60, n. 4, p. 538-561, 2017.

TEICHER, Julian; HUGHES, Owen; DOW, Nina. E-government: a new route to public sector quality. **Managing Service Quality: An International Journal**, v. 12, n. 6, p. 384-393, 2002.

United Nations. **E-Government Survey 2022**. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>. Acesso em: 27 out. 2023.

GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE NO CONTEXTO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Felipe de Oliveira SANTANA³⁵
Mônica Matos RIBEIRO³⁶

RESUMO

O objetivo deste artigo foi compreender a importância da governança e da governabilidade no contexto da atuação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A governança e a governabilidade, em linhas gerais, são conceitos fundamentais para entender o contexto regulatório e as práticas de gestão de entidades da organização da sociedade civil no Brasil. A primeira trata das estruturas de poder, regras e processos de uma organização, enquanto a segunda se concentra na capacidade dessa organização ou sistema de alcançar seus objetivos de maneira eficaz e responsiva. O MROSC, também conhecido como Lei 13.019/2014, estabelece novas regras para as parcerias entre o Estado e as OSCs. Desde a sua criação até a sua implementação, a referida lei introduziu importantes mudanças no cenário das relações entre esses agentes, com o objetivo de fortalecer a governança e a governabilidade das organizações que atendem à sociedade civil. A metodologia deste trabalho teve abordagem qualitativa, e foram utilizadas as técnicas bibliográfica, na busca por informações e conhecimentos, bem como a documental, uma vez que foi realizado uma análise sobre a lei em questão. O estudo concluiu que governança e governabilidade, no contexto do MROSC, são fundamentais para a relação e atuação entre as OSCs e o Estado, pois os seus princípios visam assegurar a eficiência, transparência e responsabilidade na execução de programas e projetos, fortalecendo o papel dessas organizações na promoção do bem-estar social e na construção de uma sociedade mais justa.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Governabilidade. OSCs. MROSC.

1 INTRODUÇÃO

Muitos são os problemas relacionados à promoção da estabilidade, da eficácia e da legitimidade em diferentes esferas da sociedade, principalmente, no que diz respeito à organização e atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Na tentativa de apresentar parâmetros têm-se os ideais da governança e governabilidade, que contribuem para a construção e promoção do desenvolvimento

³⁵ Mestrando em Direito, Governança e Políticas Públicas – PPGDGPP pela Universidade Salvador (UNIFACS); Graduado em Direito, pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). E-mail: felipedeoliveirasantana@hotmail.com

³⁶ Doutora e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professora da Universidade Salvador (UNIFACS). E-mail: monica.matos@animaeducacao.com.br

sustentável e a prevenção de conflitos, dentre outros benefícios. Esses conceitos são aplicáveis em diversos níveis, desde governos nacionais até organizações não governamentais e empresas, influenciando diretamente o modo como as decisões são tomadas e implementadas.

Conhecida popularmente como a Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a Lei nº 13.019/2014 tem como objetivo aprimorar as relações entre as OSCs e suas parcerias com o Estado, buscando uma maior transparência, eficiência e segurança jurídica nas parcerias estabelecidas. O seu regime contempla aspectos como: termo de fomento e termo de colaboração; chamamento público; princípios da parceria; prestação de contas; procedimentos simplificados, dentre outros.

Nesse contexto, o objetivo desse artigo foi compreender a importância da governança e da governabilidade no contexto da atuação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), buscando o entendimento de como esses conceitos auxiliam no desempenho e eficácia da referida lei.

A relevância do estudo está na possibilidade de discutir e relacionar os conceitos de governança e da governabilidade para o entendimento do ambiente regulatório e das práticas de gestão de entidades da organização da sociedade civil no Brasil. A governança trata das estruturas de poder, regras e processos de uma organização, enquanto governabilidade se concentra na capacidade dessa organização ou sistema alcançar seus objetivos de maneira eficaz e responsiva (Pires, 2015; Reis, 1994; Santos, 1997).

Com sua implementação, o MROSC passou a estabelecer novas regras para as parcerias entre o Estado e as OSCs. Desde a sua criação até a sua implementação, a referida lei introduziu importantes mudanças no cenário das relações entre esses agentes, com o objetivo de fortalecer a governança e a governabilidade das organizações que atendem à sociedade civil (Santos, 2014).

Para alcançar o objetivo proposto, a metodologia utilizada foi de abordagem qualitativa, pois discute um fenômeno social; utilizaram-se as técnicas bibliográfica, uma vez que autores, doutrinadores e juristas que dissertam sobre os conceitos em questão foram pesquisados; bem como a técnica documental, uma vez que foi realizado uma análise sobre a lei em questão.

Além desta seção introdutória, o artigo está dividido em mais quatro seções: a segunda seção trata do debate sobre os conceitos de governança e governabilidade; a seção terceira apresenta os condicionantes do marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC); a quarta seção discute governança e governabilidade no contexto da atuação do MROSC, e é seguida pelas considerações finais.

2 GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

A governança e a governabilidade têm raízes profundas na história, e a sua evolução está entrelaçada com o desenvolvimento das formas de governo, as transformações sociais e as mudanças nas estruturas organizacionais. Para Araújo (2002), as primeiras formas de governança remontam a civilizações antigas, onde eram estabelecidas estruturas de governo e leis para regular a sociedade. Ainda na Idade Média, as monarquias feudais e as estruturas hierárquicas da Igreja desempenharam papéis fundamentais na governança. Entretanto, foi com a globalização, no final do século XX e início do século XXI, que a elevação da interdependência das estruturas socioeconômicas exigiu novas formas de governança para lidar com questões transnacionais.

Segundo Santos (1997), a governabilidade esteve inicialmente ligada ao desenvolvimento dos estados-nação e à sua capacidade de exercer autoridade e fornecer serviços. Na contemporaneidade, mais especificamente na década de 1980, muitos países enfrentaram crises econômicas e políticas, levando à reavaliação dos modelos de governabilidade, especialmente em termos de eficiência e responsabilidade. Destaca-se que houve a evolução do conceito de governabilidade, incluindo não apenas a eficácia administrativa, mas também a capacidade de os governos lidarem com questões complexas, como desenvolvimento sustentável e justiça social. Sobre isso Araújo (2002, p. 7) pontua que:

A governabilidade relaciona-se de forma mais direta com a reforma do Estado, vista também como a redefinição das relações Estado-sociedade, Estado-mercado e entre os poderes ou funções do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário). O sistema político-partidário, a forma de governo e o mecanismo de intermediação de interesses dominante em uma determinada sociedade (pluralista, corporativo, classista), dentre outros, constituem os principais fatores da reforma com os quais a governabilidade mantém uma relação mais estreita.

Na atualidade, esses conceitos são vistos não apenas como a capacidade eficaz de governar, mas também como a inclusão e participação cidadã na tomada de decisões. Eles evoluíram à medida que as sociedades enfrentaram novos desafios e buscaram formas mais eficazes e justas de organização e tomada de decisões. A discussão em torno da governança e governabilidade continua a ser uma parte vital do discurso político e social em todo o mundo.

Importa mencionar as confusões teóricas em relação aos dois conceitos, que comumente são considerados sinônimos. Sobre isso, Bresser Pereira (1998: 33) pontua que

A governabilidade e a governança são conceitos mal-definidos, freqüentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade;

governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

O fato é que a diferença entre governança e governabilidade reside, principalmente, na perspectiva e no foco desses conceitos. Embora ambos estejam relacionados à eficácia do governo e das instituições, eles abordam e apresentam pontos distintos. Segundo Santos (1997), a governança refere-se ao conjunto de processos, normas, regulamentos, relações e decisões que moldam a maneira como uma organização ou uma sociedade é dirigida, controlada e supervisionada. Está centrada nas estruturas e mecanismos de tomada de decisões, nas relações de poder, na transparência, na prestação de contas e na equidade dentro de uma organização ou sociedade. Ainda, incluem as práticas de liderança, as estruturas de governança, a prestação de contas, a transparência, a participação e a responsabilidade.

A governabilidade refere-se à capacidade de um sistema político ou social de fornecer políticas e serviços de maneira eficaz, bem como de ser responsável perante seus cidadãos. Segundo Reis (1994), ela está centrada na capacidade de governar de maneira eficiente, garantindo estabilidade política, eficácia administrativa, responsabilidade e capacidade de resposta a desafios e demandas. Incluem a eficácia do governo, a eficiência administrativa, a capacidade de formulação e implementação de políticas, a responsabilidade perante os cidadãos e a capacidade de enfrentar desafios.

Para Bresser Pereira (1998) a governança é mais ampla e pode ser aplicada em diversos contextos, incluindo organizações privadas, públicas e sociedades em geral. Por outro lado, a governabilidade é frequentemente associada à capacidade de governos ou sistemas políticos de desempenhar suas funções. A governança lida mais com estruturas e processos de longo prazo, enquanto a governabilidade está mais relacionada com a capacidade de governar efetivamente em situações específicas e responder a desafios imediatos.

Não se pode negar que esses conceitos estão interconectados. Araújo (2002) acrescenta que a boa governança muitas vezes contribui para uma melhor governabilidade, e uma governabilidade eficaz é sustentada por práticas de governança sólidas. Em suma, a governança refere-se às estruturas e práticas de tomada de decisões, enquanto a governabilidade se concentra na capacidade efetiva de governar e atender às necessidades e expectativas da sociedade. Ambos são essenciais para o funcionamento eficaz de organizações e sistemas políticos.

É importante lembrar que essas definições surgiram para acompanhar a atuação e a relação entre Estado-Sociedade, reestruturada ao longo do tempo, passando de uma aplicação de regras rígidas, centradas na concepção clássica, para uma abordagem interdisciplinar, abrangendo diversas áreas como Direito Administrativo, Política, Sociologia, Filosofia, entre outras. A complexidade das relações sociais passou a exigir essa nova configuração relacional.

Carvalho Netto (2011) pontua que no contexto pós-moderno tornou-se imperativo que a Administração Pública desenvolvesse e implementasse mecanismos para garantir a boa governança, a

plena governabilidade, a prestação de contas e a gestão pública social. Esses elementos representam a consolidação do Estado Democrático de Direito. Além disso, os próprios cidadãos devem exigir que o governo adote tais medidas, uma vez que é mais do que necessário abandonar a crença simplista de que uma boa lei por si só resolveria a complexa tarefa de aplicá-la de maneira adequada a situações de vida únicas e concretas, sempre individualizadas e singulares.

O respeito aos princípios da boa governança, da efetiva governabilidade e da prestação de contas resulta em uma gestão social, que pode ser reconhecida como uma gestão pública eficaz, contribuindo para a formação de um gestor público exemplar. Sobre isso, Tenório (1998, p. 126) destaca que:

[...] gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática (combinação de competência técnica com atribuição hierárquica), monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. [...] No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva.

Ainda segundo o autor, na gestão social o processo de tomada de decisões ocorre de forma colaborativa, envolvendo diferentes membros da sociedade. A ação dialógica segue os princípios do agir comunicativo, onde a verdade só é reconhecida se todos os participantes concordam com sua validade. Em outras palavras, a verdade no contexto da gestão social, baseada no agir comunicativo, não é uma perspectiva individual sobre o mundo, mas sim um consenso alcançado por meio de discussão crítica.

Os estudos de Gondim, Fischer e Melo (2006) pontuam que na gestão social, governança e governabilidade são conceitos inter-relacionados. Nesse contexto, ambos se referem ao conjunto de práticas, estratégias e processos utilizados para administrar e coordenar atividades voltadas para o bem-estar social, a justiça, a equidade e o desenvolvimento sustentável. Envolve a gestão de ações e programas que visam melhorar a qualidade de vida das comunidades, frequentemente com uma abordagem participativa que inclua a voz dos membros da sociedade civil.

3 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC)

A sociedade civil refere-se a uma esfera composta por organizações e instituições não governamentais que existem fora do âmbito do governo e do setor privado. Sua história é complexa e multifacetada, uma vez que abrange diferentes culturas, períodos históricos e contextos regionais.

Segundo Barbosa (2006), sua origem remonta à Grécia Antiga, quando a ideia de uma esfera pública separada do governo era discutida por filósofos como Aristóteles, que apresentou inicialmente a "polis" grega que incluía uma participação ativa dos cidadãos na tomada de decisão.

Ao longo da história, a sociedade civil desempenhou um papel vital na defesa dos direitos individuais, na promoção da justiça social e na contribuição para o desenvolvimento de sociedades mais justas e equitativas. Seu papel e influência continuaram a evoluir à medida que a sociedade enfrentou novos desafios. Na atualidade, o uso da tecnologia incrementou a mobilização social, voltadas na atualidade para desafios contemporâneos como: mudanças climáticas; pobreza global; desigualdade; poluição; dentre outros. Para Beras (2013), ela continua a desempenhar um papel crucial na moldagem das dinâmicas sociais, políticas e econômicas em todo o mundo.

Borges e Jambeiro (2016) ampliam a discussão ao colocarem que algumas das características e tendências notáveis da sociedade civil neste século incluem o avanço tecnológico, especialmente a proliferação da internet e das redes sociais, ao transformarem a maneira como a sociedade civil se organiza e mobiliza. As plataformas *online* facilitam a disseminação de informações, a organização de movimentos sociais e a conscientização sobre questões globais.

Nesse contexto, segundo Leite (2003), à medida que as iniciativas se tornaram mais complexas, a necessidade de recursos, financiamento e sustentabilidade tornou-se crucial. Assim, foi necessária a montagem de uma estrutura voltada para arrecadar fundos, gerenciar recursos e manter a continuidade das atividades. Em muitos casos, a legalização formal de organizações permitiu que elas obtivessem reconhecimento oficial, o que, por sua vez, facilitou o acesso a recursos e parcerias.

As organizações da sociedade civil podem se organizar e se manifestar sob diversas formas jurídicas, como associações, fundações, institutos, ONGs (Organizações Não Governamentais), entre outras. Elas desenvolvem ações diretas junto e para a comunidade, atuando principalmente na defesa de políticas públicas, prestando serviços que contribuem para o controle social das políticas governamentais. Segundo Beras (2013), o ideal é o de fortalecer a democracia e ampliar a participação da sociedade civil na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas. Além disso, atuam como contrapartes e fiscalizadoras do Estado, ajudando a garantir a transparência e a efetividade das políticas governamentais.

Contudo, elas enfrentam desafios, como a busca por financiamento sustentável, a regulação adequada e a prestação de contas transparente, para garantir que cumpram seu papel de forma eficaz e ética na sociedade brasileira. Quando bem geridas e alinhadas com os princípios democráticos e de justiça social, desempenham um papel vital na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva no Brasil.

Na tentativa de mudança, regulamentação, acompanhamento e monitoramento, foi criado o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil disposto na Lei n. 13.019/2014, que surge a partir da necessidade de aprimorar leis existentes nas relações com o governo federal por meio de

secretarias, órgãos da administração e sociedade civil. Tal ação visa modernizar o desenvolvimento do país, principalmente no que diz respeito às questões que envolvem a política e a economia do Brasil numa perspectiva mais democrática. Souza, Lopes e Storto (2016, p. 02) asseverarem que:

A construção e aprovação da Lei 13.019/2014 foi resultado de uma articulação política ampla, tendo sido uma tentativa de resposta à demanda por mais segurança jurídica, valorização das organizações da sociedade civil e transparência na aplicação de recursos públicos. É que, antes de sua vigência, predominava a utilização do instrumento do convênio, inicialmente previsto para formalizar a transferência de recursos da União para estados e municípios e que, durante muito tempo, praticamente não foi regulamentado.

Ainda sobre esse feito, Lopes e Vichi (2016, p 04) lecionam que:

A nova lei busca criar um ambiente normativo capaz de acompanhar o protagonismo da sociedade civil, consolidar a participação social e promover a correta aplicação dos recursos públicos, a eficiência na execução dos projetos e a inovação e incorporação das tecnologias sociais.

Essa nova política de fomento e colaboração, passou a ter como desafio inserir a sociedade civil nos espaços de diálogo sobre políticas públicas, uma vez que os mesmos passaram a ter protagonismo enquanto atores da participação social. Essa inserção é relevante para que o projeto de transformação e democracia representativa se torne participativa, garantindo que o país trace metas para a igualdade de todos, predisposto no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que vislumbra uma sociedade com liberdade de expressão, justiça e solidariedade (Brasil, 1988).

Segundo Lopes e Vinci (2013), o MROSC foi motivado por uma série de fatores e desafios que visavam aprimorar a relação entre o poder público e as organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil. O primeiro ponto foi o crescimento do terceiro setor, composto por organizações da sociedade civil. Essas organizações passaram a desempenhar papéis significativos na prestação de serviços sociais, na promoção de causas, que em linhas gerais, referiam-se ao esforço estratégico de conscientizar, advogar ou apoiar uma determinada questão, ideia, campanha ou movimento com o objetivo de gerar mudanças positivas na sociedade. Isso envolveu a mobilização de recursos, a criação de conscientização pública e a defesa de uma causa específica com o propósito de influenciar atitudes, comportamentos ou políticas.

Nesse sentido, o Marco Regulatório da Sociedade Civil caracteriza-se por funcionar como uma agenda política, evidenciando de forma ampla o interesse em moldar o espaço jurídico e institucional, principalmente ao se relacionar com as organizações do povo (Sociedade Civil), e da forma como esses relacionam-se com o Estado. Para Santos (2014, p. 17) “As ações do Marco Regulatório são parte da agenda estratégica do governo federal que, em conjunto com a sociedade civil, definiu três eixos orientadores: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação”.

Sendo assim, o MROSC foi criado com o objetivo de fortalecer a participação e dar voz às entidades da sociedade civil, garantindo todos os direitos fundamentais dos cidadãos, promovendo a eficiência e a eficácia na aplicação de recursos públicos em ações sociais que atendam às necessidades da população.

4 GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE NO CONTEXTO DA ATUAÇÃO DO MROSC

Criado para ser aplicável no repasse de recursos públicos às Organizações da Sociedade Civil, o regime jurídico do MROSC visa também avaliar a gestão e a legalidade das entidades privadas sem fins lucrativos, de relevância social. Sobre isso, Mendonça (2017) pontua que a Lei n. 13.019/14 possibilitou o fundamento na atuação pública democrática, na participação da sociedade civil, na transparência, na colocação de recursos públicos, na criação de instrumentos jurídicos e na possibilidade de requerer propostas de parcerias pelas OSCs.

No que diz respeito a sua implementação, é válido mencionar que o MROSC estabeleceu diretrizes gerais para o regime jurídico de fomento e colaboração, e sua aplicação, por sua vez, pode variar de acordo com regulamentações específicas de cada ente federativo. Assim, é de suma importância verificar as normas estaduais, municipais ou do Distrito Federal que regulamentam a matéria. No Estado da Bahia, segundo Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – Abong, em sua Cartilha da Lei MROSC (2016), o processo de regulamentação da referida lei se deu através da construção de um Decreto Estadual, pois este mecanismo é de vontade política e empenho para articular somente para com o Poder Executivo.

Para tanto, vale ressaltar que para utilizar-se do decreto estadual, este não impede a criação de uma lei de regulamentação particular, mas sim, acelera o processo de implantação do MROSC de forma a explicar de maneira diversa, contextualizando com a realidade dos laços presentes entre as Organizações de Sociedades Cívis e o governo referente ao estado local, sem confrontos com pessoas que são contra a nova lei nacional.

Nesse contexto, o MROSC tem o poder de possibilitar coalizões, ou seja, alianças ou parcerias que podem ser de diferentes grupos, organizações ou até mesmo de indivíduos que compartilham interesses, objetivos e causas comuns, que visam o bem-comum. Autores como Sabatier e Jenkins-Smith (1999), pontuam que o objetivo principal de uma coalizão é de unir forças para alcançar objetivos que se relacionam com questões diversas, mas que em sua maioria, tratam de assuntos sociais, políticas, econômicas ou ambientais, ao ponto de maximizar a influência e até mesmo de atingir metas compartilhadas.

As relações da referida lei com a governança e a governabilidade são explicitadas através de mobilizações, que em linhas gerais, referem-se às ações coordenadas e organizadas em que indivíduos, grupos ou comunidades em conjunto traçam objetivos específicos, bem como estabelecem estratégias

para sanar problemas ou atingir metas, que por sua vez, estão relacionados, assim como as coalizões, com questões sociais, políticas, ambientais ou econômicas. Elas podem variar de contextos, que podem ser desde protestos locais até movimentos globais, ocorrendo de diferentes formas, como ações nas ruas, nas mídias sociais, nas instituições governamentais ou em ambientes virtuais (Tenório, 1998; Santos, 2014).

Para Tilly (1996) as relações podem ser identificadas, justamente, ao tratarem de ações coletivas, que buscam a transformação da sociedade. Ampliando essa discussão Tarrow (2006) acrescenta que as mobilizações se formam, e de certa forma contribuem, para a organização e implementação de políticas públicas para atender problemas das sociedades. A governança e a governabilidade no contexto do MROSC referem-se aos processos e estruturas pelos quais uma organização ou uma sociedade civil pode ser dirigida, controlada e supervisionada. Isso inclui as regras, diretrizes, normas, práticas de liderança, transparência, responsabilidade e participação que moldam a tomada de decisões e as ações de uma entidade.

A governabilidade está presente nas orientações do MROSC ao relacionar a capacidade das OSCs de representarem sistemas políticos ou sociais, de fornecerem políticas e serviços de maneira eficaz, bem como de serem responsáveis perante os cidadãos. Está também relacionada à capacidade de governar de maneira eficiente, garantindo estabilidade política, eficácia administrativa e capacidade de resposta a desafios e demandas sociais (Tenório, 1998; Santos 2014).

Para Gondim, Fischer e Melo (2006) a governança e a governabilidade compartilham o objetivo comum de promover o desenvolvimento social, a equidade e o bem-estar das comunidades. Isso pode ser identificado também nos princípios do MROSC, uma vez que envolve a participação ativa da comunidade nas decisões. Além, da ênfase na responsabilidade e transparência, garantindo que as ações e decisões sejam compreendidas e que os responsáveis sejam identificados.

Para Souza e Lopes (2016), o MROSC estabelece princípios que visam fortalecer a governança das organizações da sociedade civil, incentivando a adoção de práticas transparentes, participativas e responsáveis na gestão de recursos e na tomada de decisões. Enfatiza a importância da participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas. Isso está alinhado com a governabilidade, pois destaca a necessidade de um diálogo contínuo entre o governo e as organizações da sociedade civil para atender às demandas sociais de forma eficaz.

Segundo Santos (2014), o MROSC estabelece mecanismos que promovem a responsabilidade e a prestação de contas, elementos essenciais para a governança e governabilidade eficazes nas parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil. Deste modo, a legislação busca estabelecer critérios claros para a celebração e execução de parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, contribuindo para o desenvolvimento de relações baseadas na transparência, eficácia e responsabilidade mútua.

Deste modo, os princípios de governança e governabilidade estão presentes no MROSC, na tentativa de alcançar resultados eficazes nas áreas sociais e comunitárias. Princípios que buscam uma administração eficiente, justa e participativa, abrangendo diferentes dimensões da gestão social em prol do desenvolvimento sustentável e do bem-estar social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que o objetivo do artigo foi alcançado, uma vez que compreendeu-se a importância da governança e governabilidade no contexto da atuação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A lei ganha destaque pela possibilidade de estabelecer novas regras para as parcerias entre o Estado e as OSCs. Desde a sua criação até a sua implementação, introduziu importantes mudanças no cenário das relações entre esses agentes, com o objetivo de fortalecer a governança e a governabilidade das organizações que atendem à sociedade civil. Em outras palavras, pode-se dizer que referida lei busca superar as lacunas existentes nas relações entre Estado e a sociedade civil. Sua atuação contribui para a promoção e defesa de direitos e na mobilização de recursos, tanto financeiros quanto humanos, para a realização de projetos e programas sociais.

A governança, no contexto do MROSC, refere-se à forma como as organizações da sociedade civil gerenciam e conduzem suas atividades. Ela envolve as estruturas de tomada de decisões, as práticas de transparência, a prestação de contas e a eficácia na gestão dos recursos. Organizações que adotam boas práticas de governança estão mais aptas a estabelecerem parcerias sólidas e transparentes com o poder público.

A governabilidade, por sua vez, refere-se à capacidade do sistema de parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil de fornecer políticas e serviços de maneira eficaz e responsável. Isso inclui a capacidade de ambos os setores (público e sociedade civil) atuarem de forma cooperativa, eficiente e de responderem adequadamente às demandas e desafios sociais.

A governança e governabilidade no contexto do MROSC são fundamentais para a relação e atuação entre as OSCs e o Estado, pois os seus princípios visam assegurar a eficiência, transparência e responsabilidade na execução de programas e projetos, fortalecendo o papel das Organizações da Sociedade Civil na promoção do bem-estar social e na construção de uma sociedade mais justa.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. Organizações da sociedade civil de interesse Público: avanços e perspectivas. **Revista Integração**, ano Vi, n. 22, jan/2003.

BERAS, Cesar. **Democracia, cidadania e sociedade civil**. Curitiba: InterSaberes, 2013.

BORGES, Jussara; JAMBEIRO, Othon. EVOLUÇÃO DO USO DA INTERNET NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL IN: **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia** / José Antonio G.de Pinho, organizador. - Salvador : EDUFBA, 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Editora FGV. 1998.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio – A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da democracia possível. In: CATTONI, Marcelo. **Poder Constituinte e patriotismo constitucional: o projeto constituinte do Estado democrático de direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos. 2011.

GONDIM, S. ; FISCHER, T. ; MELO, V.P. Formação em gestão social : um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V.P. (orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006.

LEITE, Marco Antônio Santos. **O Terceiro Setor e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público– OSCIPs**. Junho, 2003.

LOPES, Laís de Figueirêdo; VICHI, Bruno de Souza. **A lei no 13.019/14: conquistas, desafios e os impactos para a gestão pública estadual e municipal**. in: VIII Congresso CONSAD da Gestão Publica. Brasília. 2015. disponível em: [«http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1194/1/A%20LEI%20NO%202013.01914%20CONQUISTAS%20DESAFIOS.pdf»](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1194/1/A%20LEI%20NO%202013.01914%20CONQUISTAS%20DESAFIOS.pdf) acesso em 05 de Junho de 2023.

MENDONÇA, Patrícia; FALCÃO, Domenica Silva. **Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?** IN: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, V. 21, N. 68, Jan./Abr. 2017, pp. 44-62.

PIRES, Roberto Rocha C; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2015.

PIRES, Catharina Eugênia Gonzaga. **O relacionamento entre o Estado e organizações não-governamentais: A formulação e aprovação da Lei das Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)**. dissertação (Mestrado em ciência Política) – universidade de Brasília, Brasília, dF, 2006.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade e instituições políticas. In: João Paulo dos Reis Velloso (org.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994 .

SABATIER, P., & JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), **Theories of the policy process** (pp. 117-166). Boulder: Westview Press. 1999.

SANTOS, Aparecida Rodrigues dos. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Projeto de formação de gestores Públicos. Brasília. 2014. Disponível em: «http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entre_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf» acesso em 23 de out. 2023.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia**: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pósconstituente. Dados, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Aparecida Rodrigues dos.. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Projeto de formação de gestores Públicos. Brasília. 2014. Disponível em: «http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entre_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf» acesso em 05 de setembro de 2023;

SOUZA, Aline Gonçalves de; LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo; STORTO, Paula Raccanello. 2016. **Avaliação da regulamentação e implementação da lei 13.019/14 em nível local**. Disponível em: «http://www.lasocietadecivil.org/wp-content/uploads/2017/12/GoncalvezdeSouza_CarvalhoDeFigueiredo_Raccanello.pdf» acesso em 05 de março de 2018-03-06 » acesso em 05 de novembro de 2023.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set.-out. 1998.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus, 1990-1992**. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp, 1996.

O POVO INDÍGENA MUNDURUKU E A INFLUÊNCIA DA COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS NO PERÍODO DA COVID-19

Sheila Bilby de OLIVEIRA³⁷

Mônica Matos RIBEIRO³⁸

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa foi analisar as influências das diretrizes da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) frente à fragilidade da Etnia Munduruku, no período da pandemia da COVID-19. A CIDH outorgou, através da Resolução 94/2020, a Medida Cautelar Nº 679-20 em favor da Associação das Mulheres Munduruku Wakoborũn. A pesquisa fundamentou-se, primeiro, nas diretrizes de base da CIDH, que permitiram refletir acerca dos fenômenos dos processos do colonialismo e imperialismo, como também, dos desafios do regime democrático; e, segundo, a influência das diretrizes da CIDH sobre a fragilidade do povo Munduruku. De natureza qualitativa, a pesquisa teve caráter descritivo e explicativo. Com abordagem de estudo de caso, foram utilizadas as técnicas de revisão bibliográfica e análise documental. Como resultado, a pesquisa demonstrou a fragilidade dos direitos fundamentais dos povos originários, neste estudo os Mundurulus, e o necessário resgate do direito à vida e à integridade pessoal dos membros desta Etnia.

PALAVRAS-CHAVE: Munduruku. Direitos Humanos. Comissão Internacional dos Direitos Humanos. COVID-19.

1 INTRODUÇÃO

Criado em 1948, e com sede em Washington, nos Estados Unidos, a Organização dos Estados Americanos (OEA) é um organismo internacional regional, que entrou em vigor em dezembro de 1951. Tem dentre seus objetivos promover e intensificar a cooperação entre seus membros, garantir a soberania, a paz, a justiça e a integridade territorial, além da independência e desenvolvimento dos países-membros, conforme destacado na Carta da OEA (OEA, 1967). Na atualidade, essa organização é composta por 35 Estados independentes das Américas, sendo o Brasil seu signatário.

³⁷ Mestranda em Direito, Governança e Políticas Públicas – UNIFACS. E-mail: sheilabilby1@gmail.com

³⁸ Doutora e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professora da Universidade Salvador (UNIFACS). E-mail: monica.matos@animaeducacao.com.br

Para inteirar seus objetivos, a OEA se fundamenta em quatro bases: democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento. Para assegurar a promoção e proteção dos direitos humanos, foi criada a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH). Órgão principal e autônomo da OEA, o CIDH atua junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), integrando assim, o Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos (SIDH).

Para a realização do seu trabalho, a CIDH tem como sustentação três pilares: sistema de petição individual; monitoramento da situação dos direitos humanos dos países-membros; e, atenção a linhas temáticas prioritárias. Essa estrutura é considerada pela Comissão como fundamental para atender as populações, comunidades e grupos vulneráveis e submetidos historicamente à discriminação. Assim, considera possível a proteção dos direitos das pessoas sob jurisdição dos Estados americanos (CIDH, 2011).

Nesse contexto, uma das formas utilizadas pela CIDH na busca de conferir confiabilidade aos seus mecanismos são as medidas cautelares³⁹. Esse mecanismo, descrito no artigo 25 do Regulamento da CIDH (CIDH, 2013), foi utilizado no Brasil durante a pandemia da Covid-19, e possibilitou a outorga, através da Resolução 94/2020 de 11 de dezembro de 2020, de medidas cautelares que apresentaram denúncias observadas pela Associação das Mulheres Munduruku Wakoborün, a favor dos membros do Povo Indígena Munduruku. A petição ressalva que nas circunstâncias pandêmicas da COVID-19, o Povo Indígena Munduruku estava em situação de risco. Segundo a Medida Cautelar (OEA, 2020) o povo Munduruku é considerado “[...] de particular vulnerabilidade [ocorrendo] falhas no tendimento à saúde e a presença de terceiros não autorizados no seu território.”

Nesse contexto, o objetivo da pesquisa foi analisar as influências das diretrizes da Comissão Internacional dos Direitos Humanos (CIDH) frente à fragilidade da Etnia Munduruku, buscando entender os fundamentos de base da CIDH e sua influência em assegurar a preservação de povos originários, historicamente fragilizados, e em um contexto de grave risco à vida, como foi o período da COVID-19.

De natureza qualitativa, a pesquisa tem caráter descritivo e explicativo. Com abordagem de estudo de caso, foram utilizadas as técnicas metodológicas de revisão bibliográfica e análise

³⁹ Medida cautelar (s.d.) é a “Providência de caráter urgente, tomada pelo juiz, mediante postulação do interessado, antes ou no curso de um processo, objetivando assegurar a eficácia ou o resultado útil da decisão do mérito nele proferida. É o pedido para antecipar os efeitos da decisão, antes do seu julgamento. É concedida quando a demora da decisão causar prejuízos.”

documental. Os estudos trazem reflexões acerca dos direitos fundamentais dos povos originários, do papel do CIDH e do Estado brasileiro para esses povos, e, principalmente, sobre o necessário resgate do direito à vida e à integridade pessoal dos membros da Etnia Munduruku.

O artigo está estruturado em duas seções, além dessa introdução. Na segunda seção estão debatidas as diretrizes da comissão interamericana dos direitos humanos. Na terceira seção são analisadas as influências da CIDH para a promoção e proteção dos direitos humanos do povo Munduruku. Ao fim e ao cabo, são apresentadas as considerações finais.

2 FUNDAMENTOS DAS DIRETRIZES DE BASE DA COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS – CIDH

Os fundamentos das diretrizes de base da CIDH aparecem em diversas sessões de instrumentos, como: no artigo 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos; no artigo 41.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; no artigo 18.b do Estatuto da Comissão; e no capítulo XIII da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. Mas, é o Art. 25 – Medidas Cautelares do Regulamento, presente na Carta da OEA (OEA, 1967), que estabelece suas diretrizes. Segundo referido artigo,

[...] poderá, por iniciativa própria ou a pedido de parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares. Essas medidas, tenham elas ou não conexão com uma petição ou caso, deverão estar relacionadas a situações de gravidade e urgência que apresentem risco de dano irreparável às pessoas ou ao objeto de uma petição ou caso pendente nos órgãos do Sistema Interamericano.

O Regulamento define normas e regula procedimentos, e no caso específico do instrumento das Medidas Cautelares, respaldam as situações de gravidade e urgência. A legitimidade da solidariedade no continente americano consolida o registro, e baliza as instituições democráticas, os direitos fundamentais do homem e justiça social.

Além de ser um órgão consultivo, a Comissão tem instituída a função de motivar e supervisionar em defesa dos direitos humanos. A CIDH estabelece e direciona suas diretrizes com base em três fundamentos: o sistema de petição individual; o monitoramento da situação dos direitos humanos nos Estados Membros, e a atenção a linhas temáticas prioritárias (as populações, comunidades e grupos historicamente submetidos à discriminação).

As diretrizes da CIDH permitem reflexão em dois aspectos: primeiro, os persistentes fenômenos do colonialismo e imperialismo; e, segundo, a fragilidade do regime democrático dos Estados. Em relação ao primeiro, Santos (2019) destaca que dissociar os diversos processos

históricos de colonização com as diferentes demonstrações imperialistas é não perceber que as mesmas ainda estão presentes, com formatos e narrativas complexas as quais são manifestadas sutilmente. Os motivos e estágios do processo de dominação tanto do colonialismo quanto do imperialismo se assemelham. Civilizar, colonizar, irradiar sua cultura, propagar-se, tais são os primeiros impulsos do imperialismo, sendo a colonização, conforme Ferro (1996 *apud* Santos, 2019, p. 40), “a força de reprodução” de um povo pelos espaços.

Ainda segundo Santos (2019), no sentido de análise das diferentes formas de dominação, o que compõe como causa dos reflexos e resultados, deve-se questionar quais as implicações para os povos colonizados e vítima dos processos imperialistas, desses reflexos que construíram a essência contestadora que emergiu na segunda metade do século XX. Na tentativa de sistematização, o autor afirma que as sequelas do colonialismo e do imperialismo se constituíram como propósito econômico e cultural. E complementa: os processos coloniais e imperialistas deixaram um legado nos últimos cinco séculos dentre os propósitos econômico e cultural, elencando:

a) difusão da cultura nórdica (especialmente europeia e estadunidense) e do cristianismo em outros continentes; b) concentração dos metais preciosos na Europa Ocidental; c) descoberta e apropriação de novas espécies vegetais; d) mudança do eixo da atividade comercial do Mediterrâneo para o Atlântico; **e) escravidão e extermínio de povos indígenas e africanos; f) destruição de sociedades indígenas e africanas e saque de suas riquezas;** g) europeização/americanação do mundo; h) ampliação do mercado para produtos europeus e americanos; i) introdução de novas plantas e expansão da agricultura comercial; **j) difusão de epidemias; k) perda da identidade das culturas locais;** e l) desenvolvimento do capital financeiro. (Santos, 2019, p. 41, grifo nosso)

Reescrever a história é fortalecê-la, é dar consciência para o presente, é solidificar a narrativa diante da sua realidade. Santos (2019) sustenta suas argumentações na teorização de Darcy Ribeiro sobre uma das maiores sequelas de dominação, o assimilacionismo cultural. Neste sentido, houve a imposição de visão de mundo, e consequentemente a invasão cultural, que faz dos colonizados, dominados e alienados de forma cruel e perversa levados a uma heteronomia sem precedentes.

Freire (1983, *apud* Santos, 2019, p. 42) conceitua a invasão cultural,

A invasão cultural possui dupla face: é, ao mesmo tempo, dominação e tática de dominação, de dispor, de objetivar o invadido. A invasão cultural, todavia, também promove a alteração nos valores do invadido, fazendo com que ele veja a realidade sob a ótica do invasor, e isso garante a estabilidade do invasor e se torna uma tática de dominação pela consolidação de uma heteronomia. Freire afirma que, para ter êxito, a invasão cultural precisa convencer os invadidos de que eles são inferiores;

assim, passam a ver os invasores como superiores, adquirem seus valores, seus hábitos, sua maneira de vestir, de falar, de produzir, de pensar. Dessa forma, são submetidos a condições concretas de opressão e incapazes de lutar para delas se libertar; são incapazes de perceber a própria heteronomia e a ela se acomodam. Por meio da submissão à opressão, os homens se alienam, pois, passam a ser “seres para outros” (1983, p. 188), e, assim, vivem em uma condição de heteronomia, situação fortemente presente em nossa cultura nos mais diversos âmbitos.

Refletir este conceito é descortinar o assimilacionismo estabelecido no processo de colonização e entender como foi feito sua implantação, de forma sutil quase imperceptível, e neste contexto o etnocídio se fez e faz presente na cultura contemporânea dos povos originários.

É importante enfatizar sob a ótica de Santos (2019) que o processo de modernidade da Europa, foi também um projeto de colonização, com espectro de superioridade, progresso e desenvolvimento da sua cultura, contrapondo as práticas culturais, econômicas, religiosas, etc. As consequências do ápice da homogeneização para civilidade europeia foram severas às civilizações contrárias aos seus moldes, sendo tidas como atrasadas, selvagens, bárbaras e inferiores, o que permitiu suposta legitimidade as invasões e dominações. Segundo o autor, “O homem branco, heterossexual, cristão, racional, produtivo, se tornou o modelo de sujeito histórico da civilidade, enquanto as práticas dos Povos Originários eram vistas e denunciadas como irracionais, selvagens e despossuídas de elementos humanistas” (Santos, 2019, p. 42). o autor ainda destaca:

Combater o selvagem, estabelecer uma religião adequada, ensinar boas práticas produtivas e culturais, mesmo que com a utilização de mecanismos de violência, era uma condição necessária e considerada legítima para o desenvolvimento moral e material desses povos. Os índios e negros, por exemplo, não foram tomados em sua diferença, mas por uma dada inferioridade natural que marcava as relações de poder dominação entre colonizador e colonizado. Toda a diferença desafiadora da lógica europeia de dominação devia ser combatida e eliminada, como de fato foi. Etnias inteiras foram mortas, terras ocupadas, religiões indígenas e africanas proibidas, idiomas desapareceram, pessoas foram escravizadas, tudo em nome de uma pretensa superioridade europeia. A diferença que não tivesse a chancela europeia definitivamente, nesse tempo, não tinha lugar e, portanto, devia ser eliminada de alguma forma. (Santos, 2019, p. 43)

A observação de um cenário de colonização permite o conhecimento do significado real das palavras invasão e dominação, e hoje possibilita o exercício de uma cidadania consciente com perspectiva política, social e cultural. A exposição histórica dos fenômenos que constituem os processos no colonialismo e do imperialismo podem ser considerados no processo de análise que respaldam as diretrizes do CIDH, apesar da concepção histórica estes movimentos ainda fazem parte do comportamento dos homens de poder, que dificultam a elaboração, a criação, e

a efetividade de políticas públicas aos povos originários, estabelecidos no território brasileiro. Ressalva-se, as garantias fundamentais instituídas na Constituição Federal Brasileira de 1988: direitos individuais e coletivos (artigo 5º); direitos sociais (artigo 6º, artigo 11º); direitos de nacionalidade (artigos 12º e 13º); e direitos políticos (artigos 14º ao 17º); além dos artigos que tratam especificamente dos povos originários (artigo 231º e 232º).

Observam-se, nesse sentido, os fatos relevantes que levaram a Associação das Mulheres Munduruku Wakoborũn, a solicitar a interferência do CIDH em favor dos membros do Povo Indígena Munduruku, a requerer medidas cautelares. Composto por uma população de indígenas com cerca de mais de 1,6 milhão de integrantes, sendo mais de 300 etnias no território brasileiro e mais de 250 línguas faladas, segundo os critérios do Censo de 2022 (IBGE, 2022).

No que tange ao segundo aspecto acima destacado, referente às influências das diretrizes da CIDH e a fragilidade do regime democrático dos Estados, Levitsky e Ziblatt (2018, p. 17), destacam que:

A ditadura ostensiva – sob a forma de fascismo, comunismo ou domínio militar – desapareceu em grande parte do mundo. Golpes militares e outras tomadas violentas do poder são raros. A maioria dos países realiza eleições regulares. Democracias ainda morrem, mas por meios diferentes. Desde o final da Guerra Fria, a maior parte dos colapsos democráticos não foi causada por generais e soldados, mas pelos próprios governos eleitos. Como Chávez na Venezuela, líderes eleitos subverteram as instituições democráticas em países como Geórgia, Hungria, Nicarágua, Peru, Filipinas, Polônia, Rússia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia. O retrocesso democrático hoje começa nas urnas.

Corroboram com as análises desse cenário perspectivo antidemocrático, análises realizadas pelo Jornal Euronews (2023), ao destacar que a “Extrema-direita ganha poder na União Europeia via coligações”, e que a mesma se instalou na Finlândia, a qual fez campanha eleitoral com base na agenda anti-imigração e eurocêntrica. Segundo a reportagem, “[...] a extrema-direita lidera ou integra executivos em três Estados-membros da UE: Itália, onde lidera, Suécia e Finlândia, onde faz parte de coligações como centro-direita”. O Partido Popular na Espanha, conservador, fez vários acordos de coligação, a nível regional e local, com o partido de extrema-direita Vox. O Jornal ressalta, ainda, que nos países Hungria e Polónia, governos de direita passaram a ter posturas autoritárias e nacionalistas, há quase uma década.

A reportagem ainda destaca a declaração de Cathrine Thorleifsson, professora de Antropologia Social, da Universidade de Oslo, que afirmou:

Muitos eleitores estão bastante desiludidos com os partidos políticos convencionais. [...] tivemos a crise financeira, as consequências econômicas da pandemia, a guerra na Ucrânia e a crise do custo de vida [...] em tempos de crise, alguns destes partidos populistas de extrema-direita encontram soluções bastante simples para estes problemas complicados, prometendo proteger o povo e a soberania contra as ameaças, reais e percebidas, do exterior.

Nesse diapasão, Levitsky e Ziblatt (2018, p. 17) destacam o preocupante cenários de democracias frágeis, afirmando que:

A via eleitoral para o colapso é perigosamente enganosa. Com um golpe de Estado clássico, como no Chile de Pinochet, a morte da democracia é imediata e evidente para todos. O palácio presidencial arde em chamas. O presidente é morto, aprisionado ou exilado. Constituição é suspensa ou abandonada. Na via eleitoral, nenhuma dessas coisas acontece. Não há tanques nas ruas. Constituições e outras instituições nominalmente democráticas restam vigentes. As pessoas ainda votam. Autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência. Muitos esforços do governo para subverter a democracia são “legais”, no sentido de que são aprovados pelo Legislativo ou aceitos pelos tribunais. Eles podem até mesmo ser retratados como esforços para aperfeiçoar a democracia – tornar o Judiciário mais eficiente, combater a corrupção ou limpar o processo eleitoral. Os jornais continuam a ser publicados, mas são comprados ou intimidados elevados a se autocensurar. Os cidadãos continuam a criticar o governo, mas muitas vezes se veem envolvidos em problemas com impostos ou outras questões legais. Isso cria perplexidade e confusão nas pessoas. Elas não compreendem imediatamente o que está acontecendo. Muitos continuam a acreditar que estão vivendo sob uma democracia.

A percepção diante as narrativas infundadas, também compõe este cenário de descaracterização da democracia, verdades são desvirtuadas, pulverizam-se as *fakenews*, o discurso é direcionado com o poder de convencimento da verdade irracional, é a desinformação em alta escala, ocorrendo a manifestação do fenômeno da pós-verdade de forma desenfreada pelas redes sociais, e qualquer meio de comunicação. A pós-verdade é um conceito que constrói a verdade, destrói a verdade como fato e distância da real. Estas ferramentas e mecanismos têm sido utilizados na política, pois não há um sinal forte e que possa avisar que o regime “ultrapassa o limite” para a ditadura, não se vê nenhum golpe, e/ou suspensão de Constituição, até mesmo os que denunciam o excesso do Governo atuante, podem ser desconsiderados por parecerem inautênticos. A morte da democracia é, para maioria, praticamente imperceptível (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 35).

Ainda segundo os autores há de se ter cuidados com políticas *antiestablishment*, são políticas que configuram a imagem de figuras populistas. Para os autores:

[...] representar a “voz do povo”, entram em guerra contra o que descrevem como uma elite corrupta e conspiradora. Populistas tendem a negar a legitimidade dos partidos estabelecidos, atacando-os como antidemocráticos e mesmo antipatrióticos. Eles

dizem aos eleitores que o sistema não é uma democracia de verdade, mas algo que foi sequestrado, corrompido ou fraudulentamente manipulado pela elite. E prometem sepultar essa elite e devolver o poder “ao povo”. Esse discurso deve ser levado a sério. Quando populistas ganham eleições, é frequente investirem contra as instituições democráticas. Na América Latina, por exemplo, todos os quinze presidentes eleitos na Bolívia, no Equador, no Peru e na Venezuela entre 1990 e 2012 eram outsiders populistas: Alberto Fujimori, Hugo Chávez, Evo Morales, Lucio Gutiérrez e Rafael Correa. Todos os cinco acabaram enfraquecendo as instituições democráticas. (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 35).

Em síntese, os aspectos acima apresentados, fenômenos dos processos do colonialismo e imperialismo e a fragilidade do regime democrático dos Estados, possibilitaram analisar as influências das diretrizes da CIDH. Esses aspectos apresentam um contexto histórico que remete à fragilidade dos Povos Originários na própria existência.

3 INFLUÊNCIA DAS DIRETRIZES DA COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS SOB A FRAGILIDADE DO POVO MUNDURUKU

Existem dois documentos importantes e que não estão integrados na Resolução 94/2020 da CIDH e na Medida Cautelar Nº 679-20. O primeiro é a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (Nações Unidas, 2009), aprovada na 107ª Sessão Plenária, de 13 de setembro de 2007; o segundo é a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2016), aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2016.

Na Declaração das Nações Unidas (Nações Unidas, 2009), há três afirmações essenciais sobre os direitos dos povos indígenas,

[...] que os povos indígenas são iguais a todos os demais povos e reconhecendo ao mesmo tempo o direito de todos os povos a serem diferentes, a se considerarem diferentes e a serem respeitados como tais, [...] também que todos os povos contribuem para a diversidade e a riqueza das civilizações e culturas, que constituem patrimônio comum da humanidade, [...] ainda que todas as doutrinas, políticas e práticas baseadas na superioridade de determinados povos ou indivíduos, ou que a defendem alegando razões de origem nacional ou diferenças raciais, religiosas, étnicas ou culturais, são racistas, cientificamente falsas, juridicamente inválidas, moralmente condenáveis e socialmente injustas, e “reafirma que, no exercício de seus direitos, os povos indígenas devem ser livres de toda forma de discriminação [...]

O Art. 12 – item “1” institui a valorização cultural e religiosa, a materialização do direito sobre “sagrado”, afirmando que:

Os povos indígenas têm o direito de manifestar, praticar, desenvolver e ensinar suas tradições, costumes e cerimônias espirituais e religiosas; de manter e proteger seus

lugares religiosos e culturais e de ter acesso a estes de forma privada; de utilizar e dispor de seus objetos de culto e de obter a repatriação de seus restos humanos.

No segundo documento, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2016), há o reconhecimento de que:

Que os direitos dos povos indígenas constituem um aspecto fundamental e de importância histórica para o presente e o futuro das Américas; A importante presença de povos indígenas nas Américas e sua imensa contribuição para o desenvolvimento, a pluralidade e a diversidade cultural de nossas sociedades [...]; A importância da existência dos povos e das culturas indígenas das Américas para a humanidade; os avanços obtidos no âmbito internacional no reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, em especial a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas; o progresso nacional constitucional, legislativo e jurisprudencial alcançado nas Américas na garantia, promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas, bem como a vontade política dos Estados de continuar avançando no reconhecimento dos direitos dos povos indígenas das Américas; Considera também a importância de se eliminar todas as formas de discriminação que possam afetar os povos indígenas e levando em conta a responsabilidade dos Estados de combatê-las.

A *via crucis* para que esses documentos fossem aprovados, durou décadas, porém a persistência foi infalível para as instituições do sistema interamericano, que hoje buscam proteger e respeitar os direitos dos Povos Originários e dá sua devida importância. A CIDH, sustenta que,

[...] por razões históricas, princípios morais e humanitários, era um compromisso sagrado dos Estados proteger especialmente os povos indígenas. Em 1990, criou a Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas, com o objetivo de prestar atenção aos povos indígenas da América que estão especialmente expostos a violações de direitos humanos devido à sua situação de vulnerabilidade e fortalecer, promover e sistematizar o trabalho. Desde a década de 1980, a Comissão Interamericana tem se pronunciado sistematicamente sobre os direitos dos povos indígenas em seus relatórios especiais e por meio do sistema de casos, em relatórios de admissibilidade, relatórios de mérito, relatórios de solução amistosa, mecanismo de medidas cautelares, bem como bem como através de ações judiciais e pedidos de medidas provisórias interpostos perante a Corte Interamericana.

Assim, frente as denúncias da Associação das Mulheres Munduruku Wakoborũn e outros, no período da pandemia, a CIDH elaborou solicitou medica cautelar, um dos mecanismos que integram o seu regulamento, atentando a decisão final à Associação das Mulheres Munduruku Wakoborũn e outros.

Segundo a CIDH, “[...] as medidas cautelares ou provisórias permitem que o Estado em questão possa cumprir a decisão final e, se necessário, fazer as reparações ordenadas. Para fins de tomada de decisão e de acordo com o artigo 25.2 do seu Regulamento [...]”. Portanto,

conforme decisão final da CIDH, houve gravidade e urgência resolutive da situação. Conforme as argumentações apresentadas, os fatos que impulsionaram a petição da medida cautelar não necessitaram ser totalmente justificados.

A verificação das informações de uma situação de gravidade e urgência, conforme a CIDH, devem ser consideradas no sentido de *prima facie*⁴⁰. A gravidade da situação ocorreu a partir da “[...] suposta falta de esgotamento de recursos internos, que constitui um dos pressupostos de admissibilidade de uma petição”, o que comprova “sério impacto que uma ação ou omissão pode ter sobre um direito protegido [...], considerando o “grave impacto nos direitos à vida e à integridade pessoal”. A consideração relativa à urgência da situação, para a CIDH, foram resultantes de fatos precedentes, nesse caso, dos membros dos povos indígenas *Yanomami e Ye'kwana*, que foram declarados em situação de risco eminente no ambiente pandêmico da COVID-19, o que demonstrou informações que indicavam risco ou ameaça eminente para essa população, o que requeria, segundo a CIDH, ação preventiva ou tutelar.

Destaca-se, também, outro argumento sustentado pela medida cautelar, a consideração da CIDH favoráveis aos argumentos da Associação das Mulheres Munduruku Wakoborün, por acreditar que há possibilidades de possíveis impactos “aos direitos à vida, à integridade pessoal e à saúde constitui, por sua própria natureza, a situação máxima de irreparabilidade”. Nos termos da CIDH (2020):

[...] à alegação do princípio de complementaridade, a Comissão recorda que esse princípio se aplica transversalmente ao Sistema Interamericano e que a jurisdição internacional é “coadjuvante” das jurisdições nacionais, sem que as substitua. A Comissão considera, porém, que a invocação do princípio de complementaridade como argumento de improcedência para a adoção de medidas cautelares supõe que o Estado interessado atenda ao ônus de demonstrar que as pessoas beneficiárias não se enquadram no pressuposto estabelecido no artigo 25 do Regulamento, devido a que as medidas adotadas pelo próprio Estado teriam tido um impacto substantivo na redução ou mitigação da situação de risco, de tal forma que não se aprecie uma situação de gravidade e urgência que precisamente requerem a intervenção internacional para prevenir danos irreparáveis. Neste sentido, no assunto presente, a Comissão constatou que a situação proposta à luz do artigo 25 do Regulamento atende aos requisitos regulamentares, sendo consequentemente adequada à adoção de medidas cautelares para a salvaguarda dos seus direitos.

⁴⁰ Significa uma prova que é suficiente para permitir a suposição ou consolidação de um fato, a menos que seja refutada. A Corte Interamericana considerou que tal padrão requer um mínimo de detalhe e informações que permitam apreciar *prima facie* a situação de risco e urgência. Como exemplo, a Associação das Mulheres Munduruku Wakoborün e outros referindo-se às medidas provisórias, Corte IDH, Assunto das crianças e adolescentes privados de liberdade no “Complexo do Tatuapé” da Fundação CASA. Petição de ampliação de medidas provisórias. Medidas provisórias com relação ao Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 4 de julho de 2006. Disponível em: http://www.corteid.or.cr/docs/medidas/febem_se_03.pdf.

Observa-se que a CIDH fez duas considerações relevantes, que influenciaram no processo de análise em defesa dos Munduruku: primeiro, a observação e indicação de um precedente no que diz respeito à fragilidade nos processos de segurança e exposição à COVID-19 no Brasil, conforme Medida Cautelar 563-20, referente aos membros dos Povos Indígenas *Yanomami e Ye'kwana*; segundo, os fatos históricos, conforme a Medida Cautelar Nº 679-20.

Assim, diante da narrativa construída através dos fatos históricos, e seguindo o artigo 25 do Regulamento, a CIDH (2020), solicitou ao Brasil que:

a) adote as medidas necessárias para proteger os direitos à saúde, à vida e à integridade pessoal dos membros do Povo Indígena Munduruku, implementando, sob uma perspectiva culturalmente adequada, medidas de prevenção frente à disseminação da COVID-19, bem como proporcionando-lhes um atendimento médico adequado em condições de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade, em conformidade com as normas internacionais aplicáveis; b) coordene as medidas a serem adotadas com os beneficiários e os seus representantes; e c) informe sobre as ações implementadas para investigar os fatos que levaram à adoção desta medida cautelar e, assim, evitar a sua repetição.

Portanto, a CIDH teve papel relevante em proceder para solicitar do Estado brasileiro que fossem cumpridos os direitos fundamentais dos povos originários, desempenhando um papel relevante para o povo Munduruku, principalmente, no que tange o direito à vida.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise proposta neste artigo, voltadas para investigar as influências das diretrizes da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) frente à fragilidade da Etnia Munduruku, no período da pandemia da COVID-19, demonstrou pontos relevantes presentes na outorga da Resolução 94/2020 – da Medida Cautelar Nº 679-20, requerida pela Associação das Mulheres Munduruku Wakoborün e outros. Além da historicidade dos povos originários, observaram-se os precedentes apresentados pela Associação das Mulheres Munduruku Wakoborün, fatos em si, relatados pelos Munduruku, e documentos oficiais solicitando ajuda naquele momento. A fragilidade dos povos indígenas no ambiente da pandemia demonstrou omissão das instituições brasileiras.

Dentre desse ambiente de pedido de ajuda para uma organização internacional, a pesquisa discutiu os fenômenos dos processos do colonialismo e imperialismo ainda presentes no cenário social brasileiro, assim como, a fragilidade do regime democrático dos Estados. No que tange ao primeiro aspecto, a história demonstra que no processo do colonialismo e

imperialismo está presente o princípio do assimilacionismo cultural. Segundo Darcy Ribeiro, citado por Santos (2019), esse princípio representa a imposição de visão de mundo, e consequentemente a invasão cultural, que faz dos colonizados, dominados e alienados, levados a uma heteronomia sem precedentes.

Nesse sentido, como destacado por Santos (2019), os processos coloniais e imperialistas deixaram um cruel legado econômico e cultural, qual seja, a escravização e extermínio de povos indígenas; destruição de sociedades indígenas e saque de suas riquezas; difusão de epidemias; e perda da identidade das suas culturas locais.

Por outro lado, no tocante às fragilidades das democracias, o artigo discutiu o fenômeno da pós-verdade. Ou seja, as narrativas infundadas, que compõem o cenário de descaracterização da democracia, verdades desvirtuadas, *fakenews*, é o discurso direcionado com o poder de convencimento da verdade irracional, que difunde e dissemina a desinformação em alta escala. Esse fenômeno da pós-verdade se manifesta de forma desenfreada pelas redes sociais, e em qualquer meio de comunicação.

Nesse contexto, os direitos fundamentais dos povos originários foram fragilizados, destacando-se a importância da CIDH para a sustentação da defesa desse povo, particularmente a Etnia Munduruku, no contexto da pandemia da Covid-19, buscando assegurar o direito à vida e à integridade pessoal dos seus membros.

Este artigo não é conclusivo, contendo limitações, particularmente em relação ao debate posterior à outorga da Resolução 94/2020 – da Medida Cautelar Nº 679-20, suas consequências e a efetiva ação do Estado brasileiro para essa medida. Nesse sentido, o artigo é um chamamento para que novas pesquisas sejam realizadas, buscando analisar questões importantes, como o papel que vem sendo desempenhado pelo Estado brasileiro na preservação dos direitos fundamentais para os povos originários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal da República (1988)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2011. **Estatuto da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>. Acesso em: 23 out 2023.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2013. *Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/mandato/basicos/reglamentocidh.asp>. Acesso em: 05 nov 2023.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2020. **Medida Cautelar N° 679-20**. Resolução 94/2020. Membros do Povo Indígena Munduruku em relação ao Brasil. 11 de dezembro de 2020. Original: espanhol. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/mc/2020/res_94_mc_679-20_br_pt.pdf. Acesso em: 02 nov. 2023.

JORNAL EUROEWS. 2023. **Extrema direita ganha poder na UE via coligações**. Disponível em: <https://pt.euronews.com/my-europe/2023/06/19/extrema-direita-ganha-poder-na-ue-via-coligacoes>. Acesso em: 20 nov. 2023.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Disponível em: <https://dlivros.com/livro/como-democracias-morrem-steve-levitsky>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MEDICA CAUTELAR. In: **Dicionário Jurídico**. s.d.. Disponível em: https://www.centraljuridica.com/dicionario/g/1/l/m/dicionario_juridico/dicionario_juridico.html#:~:text=Medida%20Cautelar,decis%C3%A3o%2C%20antes%20do%20seu%20julgamento. Acesso em: 10 jan. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. 2009. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Disponível em: http://unicrio.org.br/docs/declaracao_direitos_povos_indigenas.pdf. Acesso em: 26 nov. 2023.

OEA. Organização dos Estados Americanos. 1967. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

OEA. Organização dos Estados Americanos. 2016. **Declaração americana sobre os direitos dos povos indígenas**. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 26 nov. 2023.

OEA. Organização dos Estados Americanos. 2020. **Medida Cautelar N° 679-20: Membros do Povo Indígena Munduruku em relação ao Brasil**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/94-20MC679-20-BR.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

SANTOS, Andre Leonardo Copetti. **A (In)diferença no direito: minorias, diversidade e direitos humanos**/André Leonardo Copetti Santos, Douglas Cesar Lucas. 2. Ed. Ver., atual. E ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. 287 p.; 23 cm.

GT7

Educação, Direito e Políticas Públicas

Organizadoras: Profa. Dra. Cláudia Vaz e Profa. Dra. Marta Andrade

A PEDAGOGIA FREIREANA COMO GARANTIDORA DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM SEU MÁXIMO EXISTENCIAL

Raquel Serra REBOUÇAS⁴¹

Miguel Calmon DANTAS⁴²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo geral demonstrar que, para o direito social à educação ser garantido em seu máximo existencial, faz-se necessária a implantação de uma educação escolar que caminhe lado a lado com a cidadania, através do proposto por Paulo Freire como uma educação emancipatória e cidadã. Para tanto, com base na metodologia de pesquisa de compilação e análise crítica da bibliografia, tem-se como objetivos específicos analisar os ditames da Constituição e dos direitos fundamentais, buscar uma conceituação do que é o conteúdo material do direito à educação e demonstrar a construção da cidadania, dentro das escolas, através da educação em seu máximo existencial através da pedagogia freireana.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Sociais. Educação. Máximo existencial. Paulo Freire. Pedagogia do oprimido.

1 INTRODUÇÃO

Nas sociedades em desenvolvimento, como a brasileira, com problemas de várias ordens e desigualdade estrutural, torna-se ainda mais necessário refletir sobre o modelo educacional para questionar a sua conformidade com a realidade social e com as potencialidades que deveria possuir a partir do projeto constitucional decorrente da consagração do direito à educação, na órbita do sistema constitucional.

Para o desenvolvimento desta análise crítica, pretende-se demonstrar que a plena efetividade do direito à educação constitui um processo que torna necessária a implantação de uma educação escolar que caminhe lado a lado com a cidadania, na perspectiva da pedagogia de Paulo Freire.

⁴¹ Mestranda no programa de Pós-Graduação em Direito, Governanças e Políticas Públicas.

⁴² Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador do Curso de Direito e Professor Titular da Universidade Salvador (Unifacs). Professor do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (*stricto sensu*). Professor Associado da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Adjunto da Faculdade Baiana de Direito. Procurador do Estado e Advogado. Membro da Academia de Letras Jurídicas da Bahia.

Com isso, analisa-se a repercussão sobre a concretização dos direitos sociais constitucionalmente consagrados a partir de uma perspectiva transdisciplinar⁴³, envolvendo dimensões políticas e econômicas, e conforme o paradigma da complexidade⁴⁴.

Para tanto, sustenta-se que a concretização do direito à educação deve se embasar na compreensão dos referenciais decorrentes do direito fundamental ao máximo existencial (Dantas, 2019), exigindo, de logo, entender o seu conteúdo material do direito à educação. Para tanto, procede-se à uma compreensão constitucionalmente adequada dos princípios extraídos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A garantia do direito à educação deve ser desenvolvida no contexto da cidadania, pois os moldes educacionais que são postos às crianças repercutem no processo democrático e na implementação da emancipação social para promoção de uma sociedade antirracista, em que não viceja o preconceito e a discriminação, como exige o art. 3º do texto constitucional. Portanto, deve-se considerar o entrelaçamento da cidadania, enquanto direito a ter direitos (Arendt, 2012, p. 406), democracia e o próprio sistema de direitos fundamentais.

Em tempos de frequentes ameaças aos direitos fundamentais, pela polarização política, que tem originado a difusão de preconceitos e discursos de ódio, pela desinformação, e com a ascensão do populismo e da extrema direita, e o assalto neoliberal e conservador, é imprescindível uma educação dos jovens nas escolas que tenha a perspectiva libertária, emancipatória, crítica, reflexiva e, sinteticamente, cidadã. Só assim será possível desenvolver a capacidade de interação, vivência e enfrentamento com a realidade social brasileira para que não permaneça apenas no campo do estudo acadêmico, mas na esfera da aplicação dentro do sistema educacional brasileiro.

⁴³ Costuma-se reconhecer distinção entre transdisciplinaridade e interdisciplinaridade. A primeira sustenta um conhecimento transversal, que envolve os vários ramos do saber concomitantemente, e não apenas o reconhecimento da interação entre eles, o que seria a interdisciplinaridade. A Carta da Transdisciplinaridade, redigida na oportunidade do Primeiro Congresso Mundial de Transdisciplinaridade, promovido pela Organização das Nações Unidas pela Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) prevê em seu art. 1º que “Qualquer tentativa de reduzir o ser humano a uma mera definição e de dissolvê-lo nas estruturas formais, sejam elas quais forem, é incompatível com a visão transdisciplinar”. Já o art. 4º lhe confere como fundamento a unificação semântica e operativa das acepções através e além das disciplinas, pressupondo uma racionalidade aberta e negando o formalismo excessivo e a rigidez das definições e o absolutismo da objetividade, que exclui o sujeito. Por sua vez, o art. 5º prevê que há uma abertura não apenas das ciências entre si, mas também um diálogo com a arte, a literatura, a poesia e a experiência espiritual. Logo, deve-se superar a perspectiva disciplinar e parcial, transpondo a dimensão interdisciplinar, posto que o mundo e os fenômenos e processos sociais devem ser analisados e percebidos em sua própria complexidade. Logo, a transdisciplinaridade remete a uma compreensão mais adequada dos problemas a serem enfrentados pela reflexão e abriga consigo uma dimensão imaginativa e criativa própria das manifestações artísticas com as quais deve a ciência interagir.

⁴⁴ Tal como sustentado por Boaventura de Sousa Santos (2002) e como decorre da compreensão do ser humano e do mundo, conducente à percepção da complexidade e da necessária transdisciplinaridade, conforme Edgar Morin (2006).

Neste ínterim, questiona-se qual o caminho para a reestruturação da educação no sistema brasileiro, a fim de que se proponha uma escola que ultrapasse o tecnicismo e o ensino encastelado e acrítico, o que continuaria a favorecer a manutenção do *status quo* e das estruturas de poder em detrimento da sociedade, bem como qual seria o impacto transformador pela percepção da capacidade de se reconhecer como ator da realidade existente.

Neste sentido, a educação, voltada ao exercício da cidadania, deve ser garantida em seu máximo existencial e conversando com a realidade, conforme proposto por Paulo Freire ([1967] 2022; [1968] 2022; [1993] 2022).

O objetivo geral deste artigo é demonstrar que o direito à educação, para ser garantido em seu máximo existencial, deve ter seguir os estudos pedagógicos propostos por Paulo Freire, que propõe a educação realmente cidadã e emancipatória, conforme a Constituição Federal. Os objetivos específicos se voltam a demonstrar a relação entre os direitos sociais, a Constituição e a educação e, assim, sustentar um adequado conteúdo material do direito à educação, com a necessária perspectiva emancipatória.

A metodologia se baseará na compilação e análise bibliográfica, apurando e dialogando com perspectivas críticas do constitucionalismo brasileiro, com a revisão de livros e publicações periódicas científicas relacionadas aos objetivos gerais e específicos propostos – e a pesquisa do tipo documental – com o levantamento de leis, projetos de leis e regulamentações.

Logo, impõe-se a análise dos direitos sociais a partir de uma compreensão adequada do sistema de direitos fundamentais da Constituição Federal, sob a perspectiva do direito ao máximo existencial, bem como, em sequência, investigar e sustentar o adequado conteúdo material do direito à educação para, então, afirmar-se a imprescindibilidade da pedagogia freiriana, posta e pressuposta pelo sistema constitucional.

2 OS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONCEITUAÇÃO DO MÁXIMO EXISTENCIAL

No sistema constitucional instituído, os direitos sociais envolvem uma série de prestações de fazer e não fazer, não se podendo admitir a persistência da compreensão de que sejam direitos positivos se relacionados às liberdades, como direitos negativos. É necessário romper mitos que prejudicam a adequada potencialidade normativa dos direitos sociais, como proposto em outra oportunidade (Dantas, 2019).

Os direitos sociais, tanto quanto as liberdades, ensejam deveres positivos, de prestação, em razão da crescente necessidade de enfrentar as desigualdades sociais e as situações de injustiça. A atuação do Estado passa a ser cada vez mais necessária para reduzir ou atenuar essas desigualdades, propiciando o livre exercício das liberdades pela satisfação das necessidades existenciais. Os direitos sociais, sobretudo, fundados no princípio da solidariedade humana, por força da dimensão constitucional, sujeitam-se à concretização mediante políticas públicas, tendo em vista a promoção da justiça social.

Se a igualdade é capital na construção da teoria de justiça, ocupa papel relevante na promoção de direitos e da inclusão e emancipação social. Além de pilar das teorias de justiça, deve ser tratada como técnica fundamental para a instrumentalização do direito na persecução de seus fins (Correia, 2015). Logo, os direitos sociais são expressão da igualdade, voltando-se para a efetiva concretização das liberdades, constituindo-se uma rede estatal de prestações de variadas ordens e tipos, na esteira do que sustentado por Ingo Sarlet, *in verbis*:

Quais das diferentes espécies de prestações efetivamente irão constituir o objeto dos direitos sociais dependerá de seu reconhecimento e previsão em cada ordem constitucional, bem como de sua concretização pelo legislador, mesmo onde o constituinte renunciar à positivação dos direitos sociais prestacionais. Importante é a constatação de que as diversas modalidades de prestações referidas não constituem um catálogo hermético e insuscetível de expansão, servindo, além disso, para ressaltar uma das diferenças essenciais entre os direitos de defesa e os direitos sociais (a prestações), já que estes, em regra, reclamam uma atuação positiva do legislador e do Executivo, no sentido de implementar a prestação que constitui o objeto do direito fundamental. Os direitos sociais a prestações, ao contrário dos direitos de defesa, não se dirigem a proteção da liberdade e igualdade abstrata, mas, sim, como já assinalado alhures, encontram-se intimamente vinculados às tarefas de melhoria, distribuição e redistribuição dos recursos existentes, bem como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos os que deles necessitem (SARLET, 2009, p. 284).

Depreende-se da visão do autor que o reconhecimento dos direitos sociais se vincula ao acesso a direitos básicos para aqueles que, por condições de mercado e capital, não tem acesso, buscando uma distribuição e redistribuição dos recursos existentes, bem como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos os que deles necessitem. O reconhecimento da necessidade da prestação dos serviços pelo Estado inicia um processo de cobrança dos cidadãos para com os governos por intermédio de processos judiciais, estreitando, assim, conceitos das ciências política e jurídica.

Para tanto, observa-se que a esfera de proteção do indivíduo e m face do poder econômico e da opressão do capital surge com o Estado Social, evoluindo com o Estado Democrático de Direito, existindo superação do Estado mínimo pela implementação de intervenções diretas e

indiretas do Estado sobre a ordem econômica, prestando serviços públicos, exercendo atividade empresarial, regulando e induzindo condutas.

Neste sentido, ocasiona-se um crescimento deste em função e em atuações, através de orçamentos cada vez mais expressivos, visando a atender progressivamente o conteúdo ótimo das normas constitucionais sobre direitos sociais pela ampliação do seu conteúdo material. O Estado assume obrigação de fornecer condições existenciais condizentes com uma existência digna e a fundamentação jurídica encontra sua máxima expressividade na teoria dos direitos sociais (Campelo, 2017, p. 412). Outrossim, tendo em vista a conhecida categorização de Esping-Andersen (1999)⁴⁵, pode-se inferir que o modelo de Estado Social adotado ou pressuposto pela Constituição brasileira foi o mais amplo, por ele qualificado como socio-democrático, mais diretamente vinculando à desmercantilização das condições existenciais.

Dessa forma, os direitos sociais têm como finalidade garantir atuação permanente do Estado e dos seus entes políticos mediante prestações negativas e positivas, estas de natureza normativa e fática, em benefício do indivíduo, não se restringindo ao chamado mínimo existencial ou vital⁴⁶, cabendo proporcionar os máximos recursos materiais disponíveis para uma existência digna, nos termos do art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Refletem as transformações decorrente da adoção do Estado de Bem-Estar Social, fundado na justiça social (Cunha Junior, 2020, p. 692) e que já merece ampliação pelo paradigma latino-americano do bem-viver (Acosta, 2016).

O paradigma mais adequado para a compreensão dos direitos fundamentais como um todo e, notadamente, dos direitos sociais, deve ser aferido a partir do direito fundamental ao máximo existencial, defendido em outra oportunidade (Dantas, 2019), que não impõe ao Estado o impossível e nem suprime a discricionariedade legislativa ou a liberdade de conformação do legislador; utilizando-se do referencial da satisfação suficiente, impõe-se que os direitos sociais tenham os respectivos níveis de prestação progressivamente ampliados, para além do mínimo,

⁴⁵ O autor identifica três modelos de Estado Social. O primeiro, denominado de Estado-providência liberal, em que a assistência se baseia na avaliação das necessidades, concedendo benefícios modestos e universais, havendo uma predominância do paradigma liberal; o segundo modelo, o Estado-providência corporativo, também de caráter conservador, em que os direitos sociais nunca encontraram significativa contestação, sendo vinculados à classe, à corporação, ao grupo a que pertence o indivíduo, viabilizando a efetiva desmercantilização dentro de cada corporação, com a capacidade do Estado se substituir ao mercado. Finalmente, o terceiro modelo, denominado como Estado-providência social-democrático. Prevalece a universalidade dos direitos sociais e sua função de desmercantilização é estendida para além dos pobres, necessitados e excluídos, alcançando a classe média. O que o caracteriza é que “Antes de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre classe operária e classe média, os sociais-democratas buscam instaurar um Estado-providência que encoraje uma igualdade desde os mais altos standards e não uma igualdade nas necessidades mínimas”.

⁴⁶ Sobre a crítica ao referencial do mínimo vital como suficiente para atendimento dos direitos sociais e das liberdades, Miguel Calmon Dantas (2019).

a fim de que sejam atendidas de forma suficientemente satisfatória as necessidades existenciais e de autonomia (Dantas, 2011). Assim, busca-se não o mínimo, mas aquilo que seja bom o suficiente para satisfazer a necessidade cujo bem jurídico é tutelado por um direito social ou por uma liberdade, esclarecendo ainda que

Ao portar uma dimensão utópica, o direito fundamental ao máximo existencial projeta uma pressão normativa sobre a realidade a fim de que haja a progressiva extensão das condições e possibilidades de efetividade dos direitos fundamentais. Não se cinge, então, a exigir que sejam realizadas ou garantidas as condições de sua realização nas condições reais e possíveis, porquanto demanda a progressiva ampliação de tais possibilidades, propiciando a extensão do que é possível (Dantas, 2011, v. 2 p. 173).

O direito fundamental ao máximo existencial demanda a análise do que é requerido diante das necessidades relativas às condições materiais de existência, ensejando a autorrealização e a autonomia em condições dignas e adequadas de vida. Desse modo, a tese apresentada pelo autor dirige-se a assegurar a autorrealização e a autonomia individuais através da garantia do bem-estar pela desmercantilização das condições existenciais (Dantas, 2011).

Dentro do sistema constitucional vigente, o direito fundamental ao máximo existencial firma-se a partir do texto constitucional mediante a reflexão hermenêutica, portando caráter de princípio. A afirmação dos princípios republicanos do art. 1º, sobretudo dignidade e cidadania, com os objetivos fundamentais do art. 3º, além dos princípios da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos, previstos pelo art. 4º, criam a base textual necessária para o reconhecimento do máximo existencial (Dantas, 2011). Nesse sentido,

Não parece legítima qualquer dúvida de que nenhuma interpretação que se confira a tais princípios legitimaria a circunscrição da vinculação dos direitos fundamentais ao direito ao mínimo vital. A cidadania porta muito mais um sentido inclusivo, de participação e inserção de toda e qualquer pessoa no ambiente comunitário. Ser cidadão, nesse sentido, remete à plena aptidão para ser destinatário das prestações estatais e ao gozo da sua condição no âmbito da comunidade política. Tais prestações não podem nem se limitar ao mínimo existencial e nem se estagnar, sem que estejam sujeitas ao controle jurisdicional quanto as suas possibilidades e suficiência (Dantas, 2011, v.2 p. 180).

Assim, imbuído com o princípio da dignidade da pessoa humana, reforça-se a compreensão proveniente da cidadania, em seu sentido pleno, buscando a garantia das condições para o bem-estar como estágio de autorrealização e autonomia. De maneira que a construção de comunidade justa, livre e solidária remete aos fundamentos do direito fundamental ao máximo existencial, assim, apenas pela condição de ser humano, é necessário

que o Estado não subvalorize a potencialidade das capacidades humanas, resumindo-se a garantir o mínimo vital ou a mera sobrevivência (Dantas, 2011).

Em tal contexto e com tais premissas, deve ser compreendido o direito social à educação, legitimando seu *status* de direito social no art. 6º da Constituição Federal, e desenvolvido pelos arts. 205 e seguintes, que, com outros diplomas legais, traçam o seu quadro normativo.

E para que se apresente a relação entre a educação de Paulo Freire e o direito fundamental ao máximo existencial é necessário compreender qual o conteúdo material deste direito, bem como as bases necessárias para a sua garantia.

3 O CONTEÚDO MATERIAL DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: UM DIÁLOGO COM A CIDADANIA

Quando o Brasil trouxe a educação à égide de um direito constitucional para a formação do cidadão, foi moldada para ser um direito fundamental. Embora timidamente prevista pela Constituição de 1891, a Constituição de 1934 – primeira Constituição que adota o modelo do Estado Social – já consagra a educação como direito de todos e dever dos poderes públicos⁴⁷.

Influenciados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), os diplomas constitucionais posteriores consolidaram a universalização do direito à educação, sedimentada na Constituição de 1988, que consagrou esse direito como um direito público subjetivo, além de reconhecê-lo com *status positivus libertatis* (Lima, 2003, p. 7-8), a partir da categoria dos *status* desenvolvida por Jellinek,

Há uma série de componentes e princípios necessários para a garantia da educação, logo, conforme explica Lima (2003, p. 1-2):

O certo é que não se pode apenas pensar em educação na forma conceitual apresentada pelos léxicos – ou sejba, como um ‘processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social’ –, pois ela representa bem mais que isso. Ela é a prática contínua e intermitente de se transmitir e receber informações, que se vão construindo com o tempo, por elas sendo o homem influenciado, ao tempo que também as influencia, ajudando, assim, a desenvolver o meio onde vive e, também, desenvolver-se. Dessa forma, tem-se que a educação pode se transformar em um instrumento extremamente hábil para o pleno desenvolvimento da pessoa, conduzindo-a ao exercício da cidadania e expandindo a sua qualificação para o trabalho, e do País, que passará a contar com cidadãos cientes do seu papel.

⁴⁷ Osmar Fávero (2015) faz relevante análise do percurso do direito à educação nas Constituições brasileiras.

Em busca desse desenvolvimento do estudante, a Constituição Federal, em seu art. 205, prevê que a educação deve preparar o jovem para o seu exercício da cidadania, além do seu ingresso no mercado de trabalho. Já o art. 206 consagra a universalidade do ensino, bem como a igualdade, a liberdade, o pluralismo, e a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais, ressaltando a necessidade de valorização dos profissionais do ensino, da gestão democrática da escola e referências de qualidade, reconhecendo, ainda, a sua oferta ao longo da vida, ensejando progressivas expansões e aperfeiçoamentos na formação.

Outrossim, o art. 208 prevê o acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística, segundo as capacidades, e atendimento pleno ao educando em todas as etapas de educação básica, assegurando-lhe assistência com material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde, o que é imprescindível tendo em vista tanto a perspectiva do máximo existencial, como as condições de pobreza de grande parte da população, sobretudo nos confins mais distantes do país.

No âmbito infraconstitucional, cabe destacar que o inciso XI do art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê a vinculação entre educação escolar, trabalho e práticas sociais, enquanto o *caput* do art. 1º da Lei estabelece que

a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (Brasil, 1996).

Assim, consegue-se compreender o conteúdo material do direito à educação, ou seja, a educação que a Constituição Federal e os demais diplomas legais buscam institucionalizar.

A escola funciona como um dos primeiros momentos de interação do ser humano com a sociedade, tendo em vista que o próprio ambiente escolar é uma espécie de microcosmo sociopolítico, retratando, de uma maneira coerente com o cenário, os entes de poder e as assimetrias que, inclusive, influenciam na busca própria do futuro de cada discente.

Então, dentro de um pensamento contemporâneo de educar para construção de uma esfera pública plural e ativa, cívica e que cultive e cultue a virtude dos valores republicanos, a educação deve manter relação de afinidade com os conceitos de cidadania e democracia, o que seria, dentro do pensamento grego, o “educar para a pólis” (Bittar, 2008).

Neste sentido,

a democracia favorece a relação rica e complexa indivíduo – sociedade, em que os indivíduos e a sociedade podem ajudar-se, desenvolver-se, regular-se e controlar-se mutuamente.

A democracia fundamenta-se no controle da máquina do poder pelos controlados e, desse modo, reduz a servidão (que determina o poder que não sofre a retroação daqueles que submete); nesse sentido, a democracia é mais do que um regime político; é a regeneração contínua de uma cadeia complexa e retroativa: os cidadãos produzem a democracia, que produz cidadãos (Morin, 2011, p. 94)

Sendo a educação o instrumento de integração da democracia com o estudante, deve cumprir com seu caráter emancipatório e gerador de consciência política através do diálogo daqueles que pensam e se posicionam. Assim, é importante destacar que

isto não deve significar, porém, que as diferenças de opções que marcam os distintos discursos devam afastar do diálogo os sujeitos que pensam e sonham diversamente. Não há crescimento democrático fora da tolerância que, significando, substantivamente, a convivência entre dessemelhantes, não lhes nega, contudo, o direito de brigar por seus sonhos. O importante é que a pura diferença não seja razão de ser decisiva para que se rompa ou nem sequer se inicie um diálogo através do qual pensares diversos, sonhos opostos não possam concorrer para o crescimento dos diferentes, para o acrescentamento de saberes. Saberes do corpo inteiro dos dessemelhantes, saberes resultantes da aproximação metódica, rigorosa, ao objeto da curiosidade epistemológica dos sujeitos (Freire, 2022, p. 22).

A busca do conteúdo material do direito à educação perpassa pelo entendimento do estudante das instâncias de poder, o reconhecimento da instituição escola pela comunidade, em que pode o estudante exercer a sua cidadania como um agente ativo modificador da realidade imposta. A educação projeta-se na cidadania e a cidadania, enquanto projeto político-democrático emancipatório, projeta-se na educação, conforme a Constituição Federal. Não à toa, a questão da pluralidade dos ideais nas escolas é essencial.

É necessária uma compreensão, mais ampla e profunda possível, da situação do mundo atual; da lógica que preside fundamentalmente sociabilidade regida pelo capital; das características essenciais da crise por que passa esta forma de sociabilidade; as consequências que daí advêm para o processo de autoconstrução humana; da maneira como essa crise se manifesta nos diversos campos da atividade humana: na economia, na política, na ideologia, na cultura, na educação; e também da forma como esta crise se apresenta na realidade nacional e local. Isto supõe, por parte de quem faz a educação, uma frequência de saber constante e intensa ao saber produzido pelas ciências sociais (Tonet, 2055, p. 232).

Resta claro que, para conquistar uma educação de qualidade, o caminho é mediante o pluralismo de ideias, para que se forme a cosmovisão do aluno, sendo imprescindível a liberdade de cátedra e de pesquisa, bem como de aprender, cabendo à legislação assegurar tanto para o professor quanto para o aluno o exercício do saber e aprender com perspectivas

diferentes, o que influencia não somente na produção do saber, mas na concretização da perspectiva crítica-reflexiva quanto à perspectiva dominante.

Seu objetivo é elaborar uma pedagogia escolar crítico-social, quer dizer, uma pedagogia que contribua para a construção de uma sociedade para além do capitalismo. Após caracterizar a situação da educação escolar diante da difícil e complexa realidade do mundo atual, diz, no entanto, que um dos “objetivos para uma educação básica de qualidade” é a “formação para a cidadania crítica, isto é, um cidadão-trabalhador capaz de interferir criticamente na realidade para transformá-la e não apenas para integrar o mercado de trabalho”. Se a expressão “cidadão-trabalhador” deixasse dúvidas quanto ao seu sentido, o contexto as esclareceria, pois o autor diz ainda que esta pedagogia crítico-social deve preparar os indivíduos para o mundo do trabalho na sua forma atual e para a participação social ativa e consciente (Lima, 2003, p. 24).

Para a construção de um argumento crítico de implantação e retomada de uma educação cidadã na realidade brasileira, faz-se necessário trazer para dentro das escolas o conceito de cidadania, ou seja, para além da condição de quem possui direitos civis, políticos e sociais, a participação ativa na vida política.

Lutas pela educação envolvem lutas por direitos e fazem parte da construção da cidadania. O tema dos direitos é fundamental, porque dá universalidade às questões sociais, aos problemas econômicos e às políticas públicas, atribuindo-lhes caráter emancipatório. É a partir dos direitos que fazemos o resgate da cultura de um povo e de uma nação, especialmente em tempos neoliberais que destroem ou massificam as culturas locais, regionais ou nacionais. Partir da óptica dos direitos de um povo ou agrupamento social é adotar um princípio ético, moral, baseado nas necessidades e experiência acumuladas historicamente dos seres humanos, e não nas necessidades do mercado. A óptica dos direitos possibilita-nos a construção de uma agenda de investigação que gera sinergia, não compaixão, que resulta em políticas emancipadoras, não compensatórias. Fora da óptica da universalidade dos direitos, caímos nas políticas focalizadas, meras justificativas para políticas que promovem uma modernização conservadora (Gohn, 2011, p. 346).

Assim sendo, o conteúdo material do direito à educação vai para além da neutralidade, busca-se a integração entre os princípios elencados na LDB, priorizando a qualidade do ensino, principalmente no que tange a relação entre escola e sociedade, bem como desnudar a capacidade e a potencialidade emancipatória da dimensão política no âmbito do processo democrático.

Destaca-se que a educação deve ser efetuada em todos os campos da construção do saber: das ideias, dos conteúdos, dos programas, dos métodos, dos recursos, dos espaços, das tecnologias, das políticas educacionais, dentre outros, estruturando uma educação em oposição a uma educação conservadora (Tonet, 2005).

Deve-se enfatizar, ainda, que existe, dentro da escola, um processo de construção e desconstrução de conceitos e, conseqüentemente, a construção e desconstrução do educando, sendo a educação cidadã de extrema importância nessa formação. Assim, é necessário permitir que a atividade educativa cumpra a sua função específica para buscar uma melhor forma de sociabilidade, que seja mais cidadã, ao ponto que

a articulação é, sem dúvida, necessária, mais ainda porque o avanço no cumprimento da tarefa mais essencial da educação que, como vimos, é a apropriação daquelas objetivações que constituem o patrimônio comum da humanidade, não depende só e nem principalmente da atividade educativa, mas no progresso na luta, realizada pelo conjunto das classes subalternas, para contrapor-se à hegemonia do capital. Ou seja, muitas das condições para a realização da atividade educativa são externas ao campo da própria educação e só podem ser conquistadas com uma luta mais ampla, no entanto a concretização desta articulação é, hoje, uma tarefa extremamente difícil e complexa. Por isso mesmo deve-se evitar que, como contraponto às dificuldades objetivas, se dê uma ênfase excessiva ao momento da subjetividade, caindo-se naquelas formulações baseadas em um dever abstrato (Tonet, 2005, p. 236).

Essa discussão será latente e necessária, pois em nada o sujeito pode colaborar com a formação do Estado de direito se não sabe quais os direitos e deveres que o abraçam. Tal como sustentando por Rudolf Von Ihering,

A luta pela existência é a lei suprema de toda a criação animada; manifesta-se em toda criatura sob a forma de instinto de conservação. Entretanto, para o homem não se trata somente da vida física, mas conjuntamente da existência moral, uma das condições da qual é defesa do direito. Em seu direito o homem possui e defende a condição de sua existência moral. Sem o direito desce ao nível de animal, e os romanos eram perfeitamente lógicos quando, sob o ponto de vista do direito abstrato, punham os escravos na mesma linha dos animais. A defesa do direito é, portanto, um dever da própria conservação moral; o abandono completo, hoje impossível, mas possível em época já passada, é suicídio moral (Ihering, 2009, p. 39).

Para o exercício desta cidadania, de maneira plena, o sujeito deve deter conhecimento sob os direitos e deveres que o abraça para que possa exercê-los e cumpri-los, tornando-o um participante ativo dessa sociedade e o instrumento a ser utilizado é, sem dúvidas, a educação. Os perigos de uma sociedade politicamente apática é o desequilíbrio dos direitos pela falta da participação popular nas grandes decisões políticas, o que gera um grande óbice na ascensão da democracia e é certo que, para sua existência, é necessário equilibrar liberdade e igualdade de direitos (Campelo, 2017).

Não há dúvidas de que o voto é uma fundamental expressão da legitimidade democrática. Contudo, a participação política está longe de apenas ser a escolha de representantes em dias

de eleições. De qualquer sorte, essa é a forma mais fidedigna de medir o nível de interesse de um povo pelo destino de seu país.

A ideia de descrença no futuro político e a não credibilidade que o sujeito dá aos seus direitos de cidadão, afasta, cada vez mais, a população do poder de exercício pleno da sua cidadania, o que vai ser elevado à sua máxima potência pela falta de entendimento do sistema político como um todo. As eleições continuam marcadas pela compra de votos, falta de conhecimento dos planos políticos e fake news, corroborando com a ideia de se manter uma versão atualizada das eleições fraudulentas que marcam a história da nossa república.

Segundo Campelo (2017, p. 404),

[...] podemos afirmar que as dificuldades em se obter a participação política dos cidadãos, entre outras causas, podem ser encontradas na ausência de conhecimento, ponto que desenvolvemos de seguida, ou por outro modo, na presença da ignorância, mesmo em sociedades diferentes com diferentes níveis de desenvolvimento social. Partindo da premissa de que não podemos imaginar e planejar o futuro sem termos ideia do que acontece no presente, é que a ausência do conhecimento impede o “alicerçar evidências” e “sustentar a lei”, de modo que o cidadão da sociedade do conhecimento tem muito a desempenhar como forma de contribuição neste desenvolvimento.

Apenas com a participação política ativa da população que se pode conquistar uma melhor realidade, entretanto, ainda se faz necessário uma melhor educação básica para que não se tenha dúvidas quanto aos papéis a serem preenchidos pelos cidadãos, que só será possível com a aplicação de uma educação cidadã nas escolas brasileiras.

Constatada a necessária relação entre a educação e a cidadania, desenvolve-se a seguir o pensamento do pedagogo Paulo Freire, que diretamente se relaciona com os conceitos da garantia da educação e o máximo existencial.

4 A PEDAGOGIA DE PAULO FREIRE E O MÁXIMO EXISTENCIAL

Tendo em vista o conteúdo material da educação, só é possível garantir uma educação ao máximo existencial quando se caminha para a garantia do exercício da cidadania, ou seja, deve-se garantir que o aluno compreenderá o seu papel como sujeito integrante da sociedade como um todo, bem como um agente de transformação da realidade imposta enquanto ser dotado de feição e função política.

A educação deve ser garantida de forma suficientemente satisfatória quanto às necessidades existenciais, assegurando ao aluno capacidade para o pleno exercício das suas

liberdades e capacidades. Assim, faz-se necessário categorizar os elementos que compõem o máximo existencial:

a) satisfação suficiente, b) conteúdo ótimo, c) âmbito de proteção efetivo, e d) direitos definitivos reais e possíveis, vinculando as necessidades às capacidades para desmercantilizar as condições existenciais e a promoção da qualidade de vida (Dantas, 2011, v. 2 p. 173).

Pretende-se neste ponto correlacionar máximo existencial com a proposta pedagógica de Paulo Freire. O pedagogo, ao desenvolver “pedagogia do oprimido” ([1967] 2022) e a “educação como prática da liberdade” ([1968] 2022), relaciona cidadania, política e educação.

O primeiro ponto a ser desenvolvido é a satisfação suficiente do direito, desenvolvido como referencial voltado à garantia do conteúdo essencial ótimo, ampliando os níveis essenciais de prestação, conduzindo-se ao alargamento do âmbito de proteção efetivo pelo enriquecimento do conteúdo material deste direito (Dantas, 2019). Por isso, sempre deve haver a correspondência mais próxima possível entre a conformação real de um direito definitivo e a potencialidade de que seja alargado o seu âmbito de proteção efetivo, levando ao cotejo entre direito definitivo real e direito definitivo possível.

Nesse sentido, destaca-se em Freire ([1967] 2022) que, ao afastar uma alfabetização puramente mecânica, o autor propõe a educação destinada ao brasileiro, em posição de tomada de consciência, na emersão que fizera no processo de conhecimento e reconhecimento da sua realidade, num trabalho com que tenta a transformação da ingenuidade em criticidade, ao mesmo tempo em que se alfabetiza. Este processo está ligado à democratização da cultura, tendo o ser humano não apenas como paciente do processo, desenvolvendo impaciência e vivacidade, características dos estados de procura, de invenção e reivindicação.

Freire ([1968] 2022) ainda destaca que a pedagogia do oprimido é aquela que tem de ser forjada com o sujeito e não para ele, enquanto sujeito na luta incessante para a recuperação da sua humanidade. Pedagogia que passa da opressão e de suas causas objeto da reflexão dos oprimidos, de que resultará, desta forma, o seu engajamento necessário na luta pela sua libertação, na qual este modelo pedagógico se fará e refará.

Então, a educação problematizadora, que serve à libertação, toma corpo quando realiza a superação de que ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo, os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo. O educador já não é mais o sujeito que apenas educa, mas aquele que, enquanto educa, é educado, pelo diálogo com o educando, que, ao ser educado, também educa (Freire, [1968] 2022).

O educador problematizador re-faz, constantemente, seu ato cognoscente, na cognoscitividade dos educandos. Por sua vez, estes, em lugar de serem apenas recipientes, são investigadores críticos, em diálogo com o educador, investigador crítico, também. Assim é que,

Enquanto prática bancária, como enfatizamos, implica uma espécie de anestesia, inibindo o poder criador dos educandos, a educação problematizadora, de caráter autenticamente reflexivo, implica um constante ato de desvelamento da realidade. A primeira pretende manter a imersão; a segunda, pelo contrário, busca a emersão das consciências, de que resulte sua inserção crítica na realidade. (Ibid., p. 97-98)

No que se diz respeito ao segundo ponto da formação do princípio do máximo existencial, qual seja o conteúdo ótimo, Freire ([1967] 2022), ao experimentar métodos, técnicas e processos de comunicação, propõe a superação dos procedimentos. Não abandona a convicção de que, nas bases populares e com essas, pode-se realizar algo de sério e autêntico. Não admite que a democratização da cultura é a sua vulgarização, mas a doação do povo, para que formulasse, em suas bibliotecas, entregando as reais prescrições a serem seguidas.

Ao criticar as relações entre educadores e educandos, a Freire ([1968] 2022) desenvolve a chamada concepção bancária da educação, que serve como instrumento da opressão, afirmando que essas relações são fundamentalmente narradoras e dissertadoras. A narração dos conteúdos tendem a pretrificar os valores e as dimensões concretas da realidade. Então, essa educação “bancária” aborda a realidade

Como algo parado, estático, compartimentado e bem-comportado, quando não falar ou dissertar sobre algo completamente alheio à experiência existencial dos educandos, vem sendo, realmente, a suprema inquietação desta educação. A sua irrefreada ânsia. Nela, o educador aparece como seu indiscutível agente, como seu real sujeito, cuja a tarefa indeclinável é “encher” os educandos dos conteúdos de sua narração. Conteúdos que são retalhos da realidade desconectados da totalidade em que se engendram e em cuja visão ganhariam significação. A palavra, nestas dissertações, se esvazia da dimensão concreta que devia ter ou se transforma em palavra oca, em verbosidade alienada e alienante. Daí que seja mais som que significação e, assim, melhor seria não dizê-la. (Ibid., p. 79-80)

Em contraponto, o educador problematizador re-faz, constantemente, seu ato cognoscente, na cognoscitividade dos educandos. Por sua vez, estes, em lugar de serem apenas recipientes, são investigadores críticos, em diálogo com o educador, investigador crítico, também. Assim é que,

Enquanto prática bancária, como enfatizamos, implica uma espécie de anestesia, inibindo o poder criador dos educandos, a educação problematizadora, de caráter autenticamente reflexivo, implica um constante ato de desvelamento da realidade. A

primeira pretende manter a imersão; a segunda, pelo contrário, busca a emersão das consciências, de que resulte sua inserção crítica na realidade. (Ibid., p. 97-98)

Então, quanto mais se problematizam os educandos, como seres no mundo e com o mundo, estes se sentirão mais desafiados, respondendo aos desafios.

Por sua vez, desenvolvimento do direito fundamental ao máximo existencial dirige-se a assegurar a autorrealização e a autonomia individuais mediante a garantia do bem-estar pela desmercantilização das condições existenciais. Tal projeto, enraizado na Constituição, não pode se valer apenas das vias estritamente jurídicas, sujeitando-se em grande parte à dimensão cívica da esfera pública e aos processos sociais de reivindicação e protesto. Assim, reitera-se que

enquanto a desmercantilização e o bem-estar devem ser propiciados pela projeção do máximo existencial quanto aos direitos sociais, a auto-realização e a autonomia decorrem das capacidades, associando-se à inflexão do máximo existencial sobre as liberdades e sobre os direitos políticos. Mais uma vez volta-se à constatação da indivisibilidade entre as aludidas categorias de direitos. A noção de desmercantilização das condições existenciais, significativa de superação do mercado como única e autônoma instância de distribuição justa da riqueza, posto orientar-se para o lucro, já foi detidamente analisada. Consiste na instituição de um sistema de proteção social que possibilite ao indivíduo alcançar as condições materiais de existência sem depender do mercado e sem se sujeitar às suas leis. (Dantas, 2011, v. 2 p. 175)

Tais concepções dialogam diretamente com Freire ([1993] 2022) quando destaca o papel dos seres humanos em negar contundentemente a decretação de uma história sem classes sociais, ideologia, luta, utopia e sonho; repondo, assim, esse ser que: pensa, atua, fala, sonha, ama, odeia, cria e recria, sabe e ignora, se afirma e se nega, constrói e destrói, é tanto o que herda quanto o que adquire no centro das suas preocupações. Busca-se a restauração e consequente significação profunda da radicalidade e essa radicalidade do ser o faz se entender para além da singularidade de um ângulo, nesse sentido, não é possível

(...) entender-me apenas como classe, ou como raça ou como sexo, mas, por outro lado, minha posição de classe, a dor de minha pele, e o sexo com o que cheguei no mundo não podem ser esquecidos na análise do que faço, do que penso, do que digo. Como não pode ser esquecida a experiência social de que participo, minha formação, minhas crenças, minha cultura, minha opção política, minha esperança. (Freire, [1993] 2022, p. 19).

Por isso, Freire ([1993] 2022) defende a educação como sendo um processo permanente, tendo em vista o estado inacabado deste ser “programado para aprender”, ser consciente de seu inacabamento, por isso em permanente busca, sendo indagador, curioso em torno de si e na sua relação com o mundo.

A pedagogia freireana dialoga diretamente com o conteúdo material da educação, principalmente no tocante da cidadania, ao ponto que ao estudar a realidade brasileira, a sociedade se mostra apática e distante das decisões políticas que resvalam em seu cotidiano, em que pese o princípio democrático seja considerado como norma jurídica constitucionalmente positivada, e não podemos pensar em instrumentos de educação sem política educativa que estabelece prioridades, metas, conteúdos, meios e se infunde de sonhos e utopias (Freire, [1993] 2022, p. 30).

E tal perda de consciência, que decorre de uma educação não emancipatória ou cidadã é o ponto exigido apenas pelo mínimo vital, tendo em vista que este adere, conscientemente ou não, a esta tradição de depreciação da condição humana e da sua capacidade de autorrealização na medida em que confere a esta apenas o acesso a bens mínimos que atendam às necessidades mais elementares e básicas de caráter existencial (Dantas, 2011). Então o reconhecimento desta educação freireana se encontra como o caminho necessário para que a educação possa ser garantida em seu máximo existencial.

5 CONCLUSÃO

Em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Constituição Federal vai valorizar os direitos fundamentais no art. 5º e resguardar os direitos sociais no seu art. 6º que são: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados. Dentro desse rol de direitos fundamentais e sociais, se resguarda o direito à educação.

Expõe-se, anteriormente, uma conceituação do que é o direito social à educação e, para se fazer o devido aprofundamento no tema, precisamos entender o momento em que se torna necessário implantar uma educação para a pólis e para o convívio social.

É a partir do que se entende por educação para a pólis, o que é educar com cidadania, que ressaltará quais os princípios para uma educação cidadã de acordo com os diplomas legais. Além de que, para exercer o seu papel de cidadão, o sujeito deve estar em pleno cumprimento dos seus direitos e deveres civis, políticos e sociais.

Destaca-se o contraponto necessário, enfatizando a necessidade de uma pluralidade de pensamentos, bem como um posicionamento reflexivo nas escolas, entretanto, destacam-se os diplomas legais, incluindo a Carta Magna, que irão buscar essa roupagem mais cidadã à educação.

Por fim, entende-se que, apenas com a instituição da educação freireana é que se pode cumprir o direito fundamental social em seu máximo existencial, afinal, é através da formação cidadã do discente que podemos garantir que este compreenderá o seu papel como sujeito integrante da sociedade como um todo, bem como um agente de modificações da realidade imposta. Essa educação cidadã deve ser efetuada em todos os campos da construção do saber: das ideias, dos conteúdos, dos programas, dos métodos, dos recursos, dos espaços, das tecnologias, das políticas educacionais.

Dessa maneira, pode-se concluir que apenas por intermédio da promoção da educação com uma roupagem cidadã que será cumprido o direito fundamental à educação de acordo com os ditames constitucionais.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A.; TADEU BREDÁ. **O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. Elefante; São Paulo, 2016.

ARENDT, Hanna. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis. **Curso de Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

CAMPELO, Amélia. **Governança em tempos de crise**: constituir a sociedade pode ser o remédio constitucional para os direitos sociais. In: Constituição, Direitos Fundamentais e Política: estudos em homenagem ao professor José Joaquim Gomes Canotilho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

CORREIA, Marcus Orione Golçalves. **Interpretação dos direitos fundamentais sociais, solidariedade e consciência de classe**. In: Direitos fundamentais Sociais. CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Golçalves; CORREIA, Erica Paula Barcha (org.). São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p:109-170

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

DANTAS, Miguel Calmon. **Direito Fundamental ao Máximo Existencial**. Salvador: Repositório Institucional da UFBA, 2011, vol. 2. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/8703>. Acesso em: 14 abr. 2023.

_____. **Máximo Existencial como Direito Fundamental: Rejeitando a Tese do Mínimo Vital pelo Desenvolvimento de Referenciais mais Protetivos**. Curitiba: Juruá, 2019.

_____. **Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **Les Trois Mondes de L'État-providence**. Paris: Presses Universitaires de France, 1999.

FÁVERO, Osmar. **A Educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2015. Edição do Kindle.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 9ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, [1993] 2022.

_____. **Educação como prática da liberdade**. 53. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1962] 2022.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na Contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação, 2011, v. 16, n. 47.

IHERING, Rudolf von. **A Luta pelo Direito**. São Paulo: Martin Claret, Coleção obra-prima, 2009.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Conteúdo Material do Direito à Educação Escolar. **Direito à Educação: uma questão de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **A educação como Direito Fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

_____. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2ª ed. rev. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um Discurso Sobre as Ciências**. 13. ed. Porto: Afrontamento, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Seguridade Social, Dignidade da Pessoa Humana e Proibição do Retrocesso: revistando o problema da proteção dos direitos fundamentais**. Direitos Fundamentais e Sociais. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

TONET, Ivo. **Educação, Cidadania e Emancipação Humana**. Rio de Janeiro: Editora Unijuí, 2005.

GOVERNANÇA: INDICADORES DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL

Jeferson Howard Paiva de AZEVEDO⁴⁸
Marta Cardoso de ANDRADE⁴⁹

RESUMO

Este texto trata da evolução dos Indicadores da Educação Especial no Brasil tomando como marco temporal a Constituição Federal de 1988. O objetivo do trabalho é analisar a escolarização de alunos com necessidades educacionais especiais no contexto da governança pública. Para tanto, inicialmente são apresentadas as principais evoluções nos mecanismos da governança pública aplicadas a Educação Especial e a seguir são utilizados os dados do Censo Escolar do INEP de 2021 para estabelecimento e compreensão do cenário recente do tema apresentado. A pesquisa realizada foi de caráter qualitativo e quantitativo, o método foi a análise da evolução dos dados educacionais de alunos especiais da educação básica através do prisma da evolução da governança pública. A coleta de dados foi realizada por meio de dados oficiais do poder público sobre o acesso e permanência dessa população na Educação Básica. Conclui-se que, apesar da evolução nos aspectos da governança pública, a melhora nos indicadores da Educação Especial no Brasil ainda ocorre de forma tímida e pouco inclusiva e muitos cidadãos deixam de ter seus direitos atendidos.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Pública; Educação Especial; Políticas de Inclusão Educacional.

1 INTRODUÇÃO

A evolução da educação especial é um movimento mundial marcado por conquistas no contexto político, cultural, social e pedagógico, algumas dessas conquistas são fomentadas pela defesa do direito de todos estarem juntos, se desenvolvendo e participando da sociedade, sem sofrer qualquer tipo de distinção. Destacam-se, dentre esses marcos históricos: a Declaração Universal dos Direitos do Homem pela ONU (1948); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); a Conferência Mundial Educação para Todos (1990), com a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990); a Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais

⁴⁸ Oficial da Reserva da FAB. Mestrando em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (UNIFACS), Bacharel em Direito. E-mail: howardjhpa@gmail.com.

⁴⁹ Orientadora do trabalho. Pós-Doutora em Ciências da Comunicação (Universidade Nova de Lisboa) e Doutora em Letras (UFBA); Professora do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP-UNIFACS); e-mail: dramartaandrade@gmail.com

Especiais: acesso e qualidade, com a Declaração de Salamanca (1994); a Convenção de Guatemala (1999), Carta do Terceiro Milênio (1999) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU (2006).

A nível nacional a Constituição Brasileira de 1988, imbuída na rediscussão do papel do Estado, traz importantes avanços nos direitos do cidadão sobretudo, no que se refere aos mecanismos de controle dos resultados da administração pública. Nesse sentido, é reforçada a noção de governança educacional, especialmente a voltada ao atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais.

Diante do exposto, surge a seguinte pergunta: de que maneira a implementação da boa governança educacional influenciou nos índices da educação de pessoas com necessidades especiais no Brasil?

Dessa forma, o dessa pesquisa é analisar a escolarização de alunos com necessidades educacionais especiais no contexto da governança educacional. A metodologia de abordagem utilizada foi de caráter qualitativo, porém, sem deixar de fazer uso de métodos quantitativos para fins de análise da evolução dos dados educacionais relativos aos alunos especiais da educação básica, através do prisma da evolução da governança pública. A coleta de dados foi realizada por meio de dados oficiais do poder público sobre o acesso e permanência dessa população na Educação Básica. O artigo utilizou como fonte de consulta os mais recentemente dados disponíveis sobre o Censo Escolar do INEP. Os dados foram organizados e tabulados para estabelecer o cenário mais fidedigno com relação ao atendimento aos alunos da educação especial.

Esse artigo está dividido em quatro tópicos, incluindo a *Introdução*. O segundo tópico descreve os *Mecanismos de governança*. O terceiro tópico analisa a *Política Educacional Inclusiva* e o último tópico apresenta a *Metodologia e Conclusões*.

2 MECANISMOS DE GOVERNANÇA

O contexto político do fim dos anos 1970 e início da década de 1980, com a ascensão ao poder de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América, tendo como suporte ideológico o neoliberalismo econômico, promoveu a rediscussão do papel do Estado, trazendo, para o ambiente público, conceitos que antes ficavam restritos à iniciativa privada (Cavalcante, 2017).

Da mesma forma, a ideia de governança perpassa pelos critérios de como o poder é adquirido em dada sociedade e de que forma ocorre a sua distribuição. Ou seja, operacionalizar processos, coordenar a atuação dos gestores, estabelecer órgãos de deliberação e descentralização do poder, estabelecer critérios de hierarquia interna, criar normas de conduta e procedimentos, gerando uma organização em rede. Tal sistema de gestão e de distribuição de tarefas e de tomada de decisões vincula a todos os envolvidos em uma organização disciplinada pelas regras de governança, de modo que há previsibilidade na atuação, gerando confiança e segurança de que tais normas serão respeitadas, conferindo respaldo à administração pautada nos ditames da governança (Matias-Pereira, 2010).

O termo governança pode ser definido, de forma ampla, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo, relacionando-se com a legitimidade do espaço público em constituição, a repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados, os processos de negociação entre os atores sociais e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (Matias-Pereira, 2010).

Dessa forma, os mecanismos de governança vêm sendo usados para coordenar organizações e sistemas complexos, sendo eles especialmente apropriados para aqueles sistemas que oferecem resistência a uma administração interna no estilo de cima para baixo e a um controle externo direto e que evoluem conjuntamente com outros complexos arranjos de relações sociais, nos quais várias decisões, operações e objetivos são reciprocamente interdependentes.

Na mesma linha, as definições clássicas propostas por organizações internacionais trazem, como atributos de governança: a boa liderança, o coerente processo decisório, a gestão eficiente, a responsabilidade nas decisões e a capacidade de comunicação dos agentes públicos, conforme o quadro 1.

Ao mesmo tempo, as políticas públicas de inclusão têm gradual avanço desde a Constituição Federal de 1988 através de mudanças significativas para a inclusão das Pessoas com Deficiência (PCD) os desafios educacionais ainda precisam ser superados. Ao passo que a sociedade precisa reconhecer que as pessoas com deficiência não podem ser excluídas por conta da eventual limitação entendendo, portanto, que faz parte de uma questão de direitos humanos. Em 1991, foi criada a Lei nº 8.213/91, conhecida como Lei de Cotas para as PCD. Outro importante marco se dá com a Assinatura da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência em 2007. Também nessa linha surge a Lei nº 13.146/2015 que trata da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também conhecida como Lei

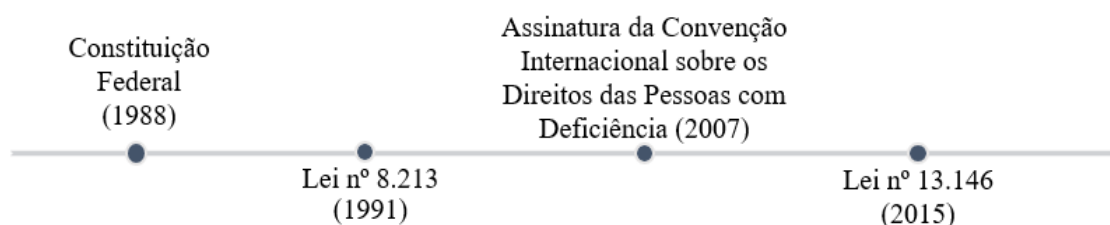
Brasileira da Inclusão Social (LBI), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania conforme evolução legislativa demonstrada no gráfico 1.

Quadro 1 - Definição de governança de organizações internacionais

ENTIDADE	DEFINIÇÃO DE GOVERNANÇA NO SERVIÇO PÚBLICO
European Commission (2008)	Forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. É a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. Implica em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas destinadas a prevenir e combater a corrupção.
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005)	Arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
United Nations Development Programme (2004)	Sistema de valores, políticas e instituições pelo qual uma sociedade gere seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, por meio de interações dentro e entre o Estado, sociedade civil e setor privado. Considera que a governança possui três aspectos: (i) econômico, que inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; (ii) político, que compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas; e (iii) administrativo, que diz respeito às atividades de implementação dessas políticas.

Fonte: elaboração própria

Gráfico 1 - Evolução da legislação atinente às políticas inclusivas



Fonte: elaboração própria

Portanto, o conceito de governança definido como a arte e a tentativa de governar, regular o andamento, conduzir, dirigir, administrar sistemas complexos, se reflete também em

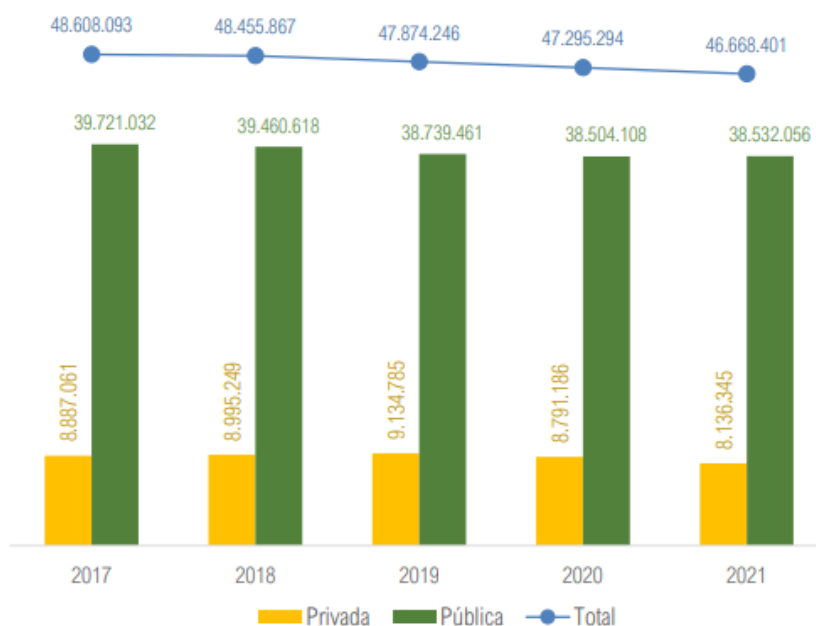
avanços nas garantias das Pessoas com Deficiência. Todo esse processo cria um ambiente propício à adoção de uma política educacional inclusiva.

3 POLÍTICA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Primeiramente definir a Educação básica como aquela que tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Assim suas divisões são: educação Infantil constituída das creches (de 0 a 3 anos) e pré-escolas (de 4 e 5 anos). Possui como característica a gratuidade sendo de competência dos municípios. O Ensino Fundamental é composto pelos anos iniciais (do 1º ao 5º ano) e anos finais (do 6º ao 9º ano), também é obrigatório e gratuito. O Ensino Médio (do 1º ao 3º ano) é de responsabilidade dos Estados e pode ser técnico profissionalizante, ou não.

A evolução do total de matrículas na Educação Básica demonstra um decréscimo das matrículas totais, levando em consideração os dados relativos à rede pública e privada, no ano de 2017 as matrículas estavam na casa de 48.608.093 já no ano de 2021 esse número sofreu um decréscimo para 46.668.401. Esse dado, representa uma redução de cerca de 3,9% das matrículas, em um prazo de cinco anos. O indicador merece especial atenção e devem ser buscadas as possíveis razões da variação do índice conforme segue demonstrado no gráfico 2.

Gráfico 2 - Evolução das matrículas na Educação Básica (Brasil 2017-2021)



Fonte: Brasil (2021)

No contexto da Educação Básica, se destaca a Política da Educação Inclusiva como o objetivo de promover o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares, orientando os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais especiais, garantindo: transversalidade da educação especial desde a educação infantil até a educação superior; atendimento educacional especializado; continuidade da escolarização nos níveis mais elevados do ensino; formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão escolar; participação da família e da comunidade; acessibilidade urbanística, arquitetônica, nos mobiliários e equipamentos, nos transportes, na comunicação e informação; e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas. (Brasil, 2001)

Nesse contexto, a escolarização de pessoas com necessidades especiais acontece por meio de serviços paralelos à educação regular, implementados, prioritariamente, em espaços segregados de ensino. Desse modo, esta população é atendida em instituições especiais privadas de caráter filantrópico e em classes especiais, implementadas majoritariamente no sistema público de ensino.

Segundo os dados demográficos de 2022, a população brasileira é constituída de 207.750.291 pessoas. A população com deficiência é estimada em 18.600.000 de pessoas, o que corresponde a 8,9% da população, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (SNDPD/MDHC) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados do Censo Demográfico mostram um alcance limitado das políticas públicas para a educação inclusiva. Mesmo priorizando os aspectos quantitativos de acesso à escola para consolidar a universalização do ensino. No que se refere à educação inclusiva ainda existem muitas pessoas fora da escola. No caso da pessoa com necessidade educacional especial essa situação se agrava, fundamentalmente para aqueles que declaram não conseguir de modo algum enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus ou possuem deficiência mental/intelectual permanente (Ferreira e Ferreira, 2004).

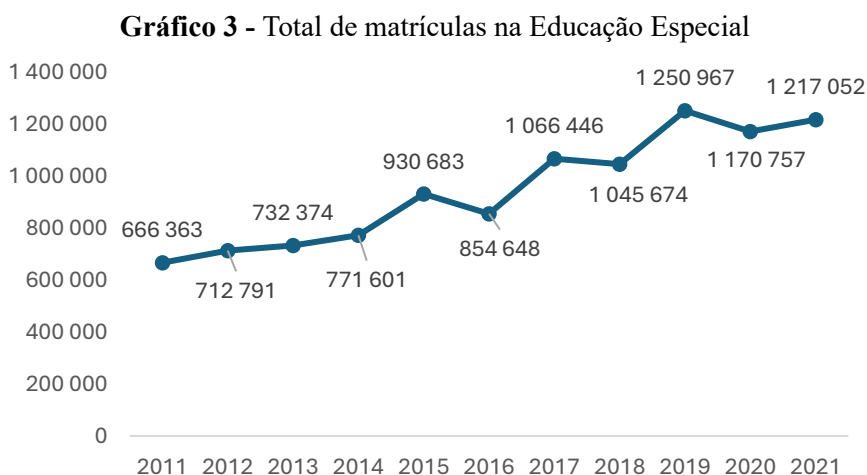
Os dados apresentados sustentam a análise de que o acesso à escola de pessoas com deficiência ainda é restrito no Brasil.

3.1 ESTATÍSTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

As estatísticas públicas educacionais refletem aos números da implementação da política de educação especial no Brasil e seu impacto no processo de escolarização de pessoas com necessidades educacionais especiais. A política de educação especial em uma perspectiva inclusiva deve favorecer a ruptura com duas marcas da educação de pessoas com necessidades educacionais especiais no Brasil: o não acesso a nenhum tipo de escolarização, seja ele regular ou segregado, e a centralidade do sistema segregado de ensino consolidado em instituições especiais privadas de caráter filantrópico. Nesse sentido, deve haver a ampliação do acesso à escola e a migração dessa população dos sistemas segregados para os sistemas regulares de ensino. Nos censos escolares a contagem dos alunos é feita a partir das matrículas, ou seja, apenas por meio dessa estatística pública não é possível analisar qual a incidência de pessoas com necessidades educacionais especiais que deixam de frequentar a escola. Já para as análises da distribuição das matrículas segundo modalidade regular ou especial de ensino e dependência administrativa da escola, foram utilizados os dados sobre os alunos com necessidades educacionais especiais do Censo Escolar de 2021.

O Censo Escolar/MEC/INEP, realizado anualmente em todas as escolas de educação básica, possibilita o acompanhamento dos indicadores da educação especial.

Com relação aos dados da educação especial, o Censo Escolar registra uma evolução nas matrículas, de 666.363 em 2011 para 1.217.052 em 2021, expressando um crescimento de 45% de matrículas, e segue na contramão dos resultados apresentados anteriormente sobre a evolução de matrículas na Educação Básica, conforme demonstra o Gráfico 3.



Fonte: elaboração própria

Considerando os dados relacionados com a Educação Infantil especial, o Censo Escolar registra uma evolução nas matrículas totais de 69.784 no ano de 2016 para 114.758 no ano de 2021, apontando um crescimento de 60,8%. No que se refere a matrículas em classes comuns inclusivas, verifica-se um crescimento de 55% na modalidade, passando de 58.772 no ano de 2016 para 106.853 no ano de 2021, o que aponta uma tendência de aumento da utilização da modalidade inclusiva no atendimento da educação especial no âmbito da Educação Infantil, conforme demonstra o gráfico 4.

Gráfico 4 - Matrículas na Educação Infantil Especial (Brasil 2010-2021)



Fonte: Censo Escolar/INEP (2021).

Gráfico 5 - Matrículas no Ensino Fundamental Especial (Brasil 2010-2021)



Fonte: Censo Escolar/INEP (2021)

Na prospecção dos dados do Ensino Fundamental relacionado a educação especial, o Censo Escolar registra uma evolução nas matrículas totais de 709.805 no ano de 2016 para

928.359 no ano de 2021, apontando um crescimento de 30.7%. No que se refere a matrículas em classes comuns inclusivas, verifica-se um crescimento de 38,38% na modalidade, passando o atendimento de 607.232 no ano de 2016 para 840.295 no ano de 2021, o que também aponta uma tendência de aumento da utilização da modalidade inclusiva no atendimento da educação especial no âmbito do Ensino Fundamental, conforme demonstra o gráfico 5.

Enquanto no que diz respeito ao Ensino Médio no âmbito da educação especial, o Censo Escolar registra uma evolução nas matrículas totais de 75.059 no ano de 2016 para 173.935 no ano de 2021, apontando um crescimento de 231% na modalidade. No que se refere a matrículas em classes comuns inclusivas, verifica-se um crescimento de 233%, passando o atendimento de 74.007 no ano de 2016 para 172.897 no ano de 2021, o que aponta uma predominância da utilização da modalidade inclusiva no atendimento da educação especial no âmbito do Ensino Médio, conforme demonstra o gráfico 6.

Gráfico 6 - Matrículas no Ensino Médio (Educação Especial - Brasil 2010-2021)



Fonte: Censo Escolar/INEP (2021)

4 CONCLUSÕES

A governança pública sofreu avanços desde a Constituição de 1988, depois a Lei nº 8.213/91, conhecida como Lei de Cotas para as PCD, em 2007 com a assinatura da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e consolidando ainda mais um cenário de avanços na área a Lei nº 13.146/2015 trazendo relevantes aspectos na Inclusão da Pessoa com Deficiência. Tais avanços legislativos, surtiram um efeito nos índices educacionais de pessoas com deficiência. Porém, no universo de 18.600.000 pessoas com deficiências os números ainda se mostram insatisfatórios.

Dessa forma, mesmo diante de uma melhora significativa dos índices, o número de 1.217.052 matrículas em um universo de 18.600.000 pessoas com deficiência parece modesto. Também, chama atenção que mesmo com um arcabouço legal já bastante consolidado os reflexos protetivos no campo educacional, no que diz respeito as políticas de educação especial, ainda sejam tímidos.

Outro fato que merece destaque agora de forma positiva é que a aplicação das políticas públicas de atendimento à educação especial tem sido realizada prioritariamente de forma inclusiva.

Assim, não se busca, no presente artigo, diminuir as conquistas ocorridas até o momento no atendimento das necessidades educacionais das PDC. Apenas chamar a atenção para o longo caminho necessário para um atendimento igualitário e inclusivo.

Em conclusão, o processo de governança na área educacional parece se desenvolver no campo legal em ritmo mais acelerado do que se desenvolvem os acontecimentos práticos necessários para a evolução dos indicadores educacionais de educação de pessoas com necessidades especiais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em:

BRASIL. CNE. **Resolução CNE/CEB n. 1**, de 11 de setembro de 2001, que institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília, 2001.

BRASIL. IBGE. **Resultado Pesquisa Nacional Amostra Domicílios**. Brasília: MEC/INEP, 2013. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/0a9afaed04d79830f73a16136dba23b9.pdf. Acesso em: 28 out. 2023

BRASIL. Ministério da Educação. **Sinopse estatística da Educação Especial**. v. I. 1988. Brasília: MEC/CIP, 1991a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sinopse estatística da Educação Especial**. v. II. 1988. Brasília: MEC/ CIP, 1991b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Principais Indicadores da Educação de Pessoas com Deficiência**. Brasília: MEC/INEP, 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16759-principais-indicadores-da-educacao-de-pessoas-com-deficiencia&Itemid=30192. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo Escolar 2021**. Brasília: MEC/INEP, 2021.

Disponível em:

https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2021/apresentacao_coletiva.pdf Acesso em: 29 out. 2023.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento Gerencialista ao pós NPM**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf Acesso em: 27 set. 2023.

FERREIRA, Maria Cecília Carareto; FERREIRA, Julio Romero. **Sobre inclusão, políticas públicas e práticas pedagógicas**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; MELETTI, Silvia Márcia Ferreira. Análises de possíveis impactos do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade. **Ciências Humanas e Sociais em Revista**, Rio de Janeiro, EDUR, v. 34, n. 12. 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**: APGS, Viçosa, MG, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

A CONTRIBUIÇÃO DA FORMAÇÃO CONTINUADA NA ATUAÇÃO DO DOCENTE

Ionara Oliveira Cardoso PINTO⁵⁰
Marta Cardoso de ANDRADE⁵¹

RESUMO

Este estudo tem como temática a formação continuada na atuação do docente e tem por objetivo compreender como se dá a efetividade do processo de formação continuada dos professores dentro do conceito de educação. A metodologia utilizada refere-se a uma pesquisa bibliométrica que conduziu à teoria embasadora deste estudo sobre o referido tema, a partir da qual é possível estabelecer um plano de leitura e, desta forma, fazer uma coletânea dos principais autores e artigos que falam sobre o assunto, buscando responder a questão norteadora desse estudo. Os resultados demonstraram que a formação continuada se apresenta como um importante mecanismo de capacitação profissional utilizadas pelos educadores em conjunto com a formação inicial, visando o aperfeiçoamento e a valorização profissional, bem como com uma oferta de ensino de qualidade para seus alunos, tornando-os seres atuantes e críticos.

PALAVRAS-CHAVE: Formação Continuada. Professor. Prática Educativa.

1 INTRODUÇÃO

A formação continuada na atuação do docente se caracteriza como sendo uma competência responsável pelo aperfeiçoamento, aprimoramento, preservação e desenvolvimento das demais competências adquiridas ao longo de sua vida profissional e pessoal. Sendo assim, cabe ao educador, no atual modelo educacional, desenvolver competências e habilidades capazes de torná-lo sensível às necessidades dos educandos e as de sua comunidade e, sobretudo, as suas necessidades enquanto profissional.

Diante desse exposto, levanta-se como questão norteadora: qual a contribuição da formação continuada na atuação do docente que visa trabalhar sua prática educativa assumindo o papel de mediador do conhecimento?

⁵⁰ Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (UNIFACS); Bacharel em Direito; Especialista em Direito Educacional; e-mail: narahsd@hotmail.com

⁵¹ Pós-Doutora em Ciências da Comunicação (Universidade Nova de Lisboa) e Doutora em Letras (UFBA); Professora do Curso de Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP-UNIFACS); e-mail: dramartaandrade@gmail.com

Esta pesquisa pretende buscar resposta, que envolva a prática pedagógica do professor que visa construir uma troca de experiências, interações sociais, aprendizagens e inúmeras relações pessoais ao longo da sua história e de sua formação.

Este trabalho tem como objetivo investigar como se acontece a efetividade do processo de formação continuada dos professores dentro do conceito de educação.

Nessa perspectiva, o tema proposto se justifica na tentativa de elucidar informações pertinentes sobre a formação continuada de professores, enquanto um processo contínuo e permanente de desenvolvimento profissional capaz de incentivar a apropriação dos saberes pelos professores, rumo à autonomia, e levar a uma prática crítico-reflexiva, abrangendo a vida cotidiana da escola e os saberes derivados da experiência docente.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada para desenvolver este estudo, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de revisão integrativa da literatura, de abordagem qualitativa, tendo em vista que essa permite a realização do estudo com base em evidências teóricas. Os resultados de pesquisa após coletados são avaliados e sintetizados, permitindo a visualização das respostas e construção dos resultados mediante a discussão entre diferentes teóricos sobre a temática em questão. Através de pesquisa bibliométrica, foram levantados artigos disponíveis no banco de dados disponível nas bibliotecas eletrônicas (Google Acadêmico, Scielo e PubMed), utilizando como palavras-chave as seguintes: formação continuada; professor; e prática educativa.

Ao fazer uma triagem de todo material recolhido, a partir da qual foi possível estabelecer um plano de leitura e, desta forma, fazer uma coletânea dos principais autores e artigos que falam sobre o tema, buscando responder ao objetivo do estudo desta pesquisa, tendo como aporte teórico, os autores: Costa (2008), Granville (2007), Pimenta (2002), Tardif (2002), dentre outros, que mais se aproximam da temática a ser discutida. Após esta etapa, serão selecionados alguns artigos como sustentação teórica para o desenvolvimento do estudo publicado entre 2000 e 2023.

Igualmente, foi empreendida uma pesquisa documental em Leis que normatizam como deve ser a formação estudada neste documento, bem como em um da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação, entidade que tem como foco igualmente essa capacitação.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA FORMAÇÃO DO PROFESSOR NO BRASIL

A formação docente no Brasil possui sua base histórica na influência estrangeira marcando de forma significativa na formação das escolas brasileiras tanto quanto a estrutura como em seu funcionamento. visto que

Os primeiros professores brasileiros receberiam uma formação baseada nos clássicos antigos, voltada a padrões da sociedade europeia cristã que privilegiavam a retórica com a eloquência ciceroniana como marca na formação de representantes da Companhia de Jesus. Essa formação, recebida em Portugal ou, mais tarde, no Brasil, constituía a primeira e marcante influência externa na formação de professores da terra recém-conquistada. (Vieira; Gomide, 2008, p. 3837).

A partir desta declaração, vale salientar que a formação de docentes no Brasil sempre acompanhou as diretrizes da pedagogia europeia, além segundo Rivero e Gallo (2004) de concretizar as nuances e singularidades da história político-econômica do país, cultivando e reproduzindo os interesses, objetivos e ideologias de seu dominador.

No entanto, Vieira e Gomide (2008) afirmam que a metrópole, preocupada em reproduzir seu próprio modelo educacional, evidenciava total inadequação às características da colônia, carente de educadores preocupados com o desenvolvimento das habilidades dos indígenas e a compreensão de seu papel na nova sociedade que surgia. Logo: “A eficiência da pedagogia dos jesuítas deve-se ao cuidado com o preparo rigoroso do mestre e com a uniformização da ação” (Ahanha, 1996, p. 92). Assim, o processo de ensino e aprendizagem realizado nos colégios jesuítas criou a necessidade de se implantar os primeiros programas, regulamentos e planos de ensino voltado à educação na época.

Por sua vez,

Na Europa, no fim do século XVII, Jean Baptiste de La Salle rompe com essa tradição das congregações religiosas ao decidir fundar um instituto de leigos que se dedicará às escolas de caridade, ensinando rudimentos de ler, escrever e contar, em francês e não em latim, aos mais pobres. A formação de professores no Brasil, no entanto, não é atingida por essa novidade (Vieira; Gomide, 2008, p. 3837).

Nesta perspectiva, pode-se acrescentar ainda na concepção de Vieira e Gomide (2008), que a contextualização histórica responsável pela formação do professor em terras brasileiras, foi influenciada por outro momento significativo à reforma pombalina em que o governo português, no ano de 1729 desarticulou a estrutura administrativa baseada na educação religiosa, jesuíta, colocando em seu lugar as Aulas Régias, que simboliza a criação da escola

pública além do comprometimento dos intelectuais luso-brasileiro com a ilustração. Sendo assim, essa reforma tinha como propósito ofertar uma educação leiga, voltada ao progresso científico e a difusão do saber, em que era necessário disseminar uma cultura de base, através do ensino da leitura, da escrita e do cálculo, além dos conhecimentos relacionados às obrigações religiosas e civis (Vieira; Gomide, 2008).

As influências externas no período imperial foi outro fator predominante para a formação de professores no Brasil, neste período, segundo Vieira e Gomide (2008), as primeiras escolas normais brasileiras, estabelecidas por iniciativa da província, após a reforma constitucional de 12 de agosto de 1834, seguiram o modelo educacional europeu, que se caracterizava como um modelo de ensino capaz de reverter à ineficiência do sistema educacional existente na época exigindo dos professores o domínio das práticas pedagógicas de ensino transmitidas aos alunos.

Já o positivismo no processo histórico da formação de professores no Brasil, vê na educação a porta de entrada para sua doutrina universal e redentora, encontrando seguidores militares, adaptando sua doutrina ao evolucionismo e ao conservadorismo da época (Bergo, 1983).

Decorrente disso, vale salientar, de acordo com a concepção de Bergo (1983), que o positivismo no Brasil ocorreu devido aos anseios da América latina no final do século XIX, trazendo a figura da mulher como a responsável em formar e educar os cidadãos da sociedade da época transmitindo aos mesmos as noções imposta pela doutrina positivista através da obediência as regras imposta pela sociedade, logo pode se afirmar que: “No Brasil a introdução do positivismo deu-se em fins do século XIX e esteve presente na Primeira República, justificando a ânsia das elites nacionais pelo progresso do país” (Bergo, 1983, p. 80). Assim, a educação voltada à doutrina positivista exerce papel de extrema importância na reorganização da sociedade capitalista.

Sendo responsável por influenciar, enquanto doutrina, a educação direcionada a sociedade em favor das classes, principalmente das de menor poder aquisitivo, visto que o positivismo: “se compõe essencialmente duma filosofia e duma política, necessariamente inseparáveis, uma constituindo a base, a outra a meta dum mesmo sistema universal, onde a inteligência e a sociabilidade se encontram intimamente combinados” (Comte, 1988, p. 43), direcionados para inteligência individual.

Entretanto, vale relatar, conforme Vieira e Gomide (2008, p. 3841), que a formação dos professores ultrapassa o século XIX, chegando ao XX, após a Segunda Guerra Mundial, sendo que,

(...) nesse momento, sob inspiração do ideário iluminista e visando à consolidação do Estado republicano, fortaleceram-se as ideias liberais e o Estado de direito, cujo debate passou a articular a questão da instrução pública como “direito de todos e dever do estado”, questão esta que se faz presente até os dias atuais

Em linhas gerais, essa fase histórica da formação dos professores brasileiros se constituía em cima de um debate direcionado ao sistema nacional de ensino, onde a escola primária era de responsabilidade do governo central, tendência já adotada na Europa. Diante disso, o governo brasileiro se consolidou economicamente, visando à educação no Brasil pela primeira vez, ampliando o sistema educacional e, conseqüentemente, a política de formação de professores.

Nesse caminhar histórico, a formação de professores chega à década de 30 sendo este, segundo Vieira e Gomide (2008), o ano decisivo da organização política e econômica do Estado Brasileiro, implantando definitivamente o capitalismo no Brasil. Visto que, nessa época, o Brasil viveu um momento de expansão industrial que faz com que as novas demandas sociais emergissem, ampliando as políticas sociais voltadas à educação e a formação de professores.

Em contrapartida, o conjunto de ideais e metas escolanovista, na formação dos professores brasileiros, foi influenciado pelos conhecimentos da psicologia e das demais ciências, utilizando o método indutivo como forma de experimentar os avanços da pedagogia e da força da mulher no mercado de trabalho no campo educacional, fazendo emergir um manifesto como uma proposta de construção de um amplo e abrangente sistema educacional em defesa da escola pública.

Decorrente disso, Oliveira (2007, p. 101) sinaliza que nesse período ocorreu um conflito entre:

(...) os denominados profissionais da educação, ou “Pioneiros da Educação”, que, levantando a bandeira da Escola Nova, defendiam a laicidade, a democratização e a gratuidade do ensino público, e os “defensores da ideologia católica”, ligados aos interesses da escola privada e ao princípio de que a “educação se constitui como um direito da família” e, por isso, deve vincular-se à rede particular de ensino (...).

Com base nesse quadro apresentado, observa-se a formação dos professores brasileiros responsáveis por levantar a bandeira da Escola Nova, tinham como premissa de suas lutas os denominados que defendiam a estado laico e a democratização do país visando à oferta de um

ensino público gratuito e os defensores das ideologias católicas ligados aos interesses da escola privada e aos princípios de uma educação pautada na responsabilização da família, devendo assim ser ofertada pela rede particular de ensino.

Aliado a essa exposição, Vieira e Gomide (2008) sinalizam que além da defesa pela da Escola Nova obtivemos, pela primeira vez, na história da educação um sistema educacional que visavam os ideais de um povo de forma coerente e eficaz buscando agir em prol dos interesses comum da sociedade.

Tendo no Manifesto, um instrumento de cunho educacional que exige do Estado uma nova postura perante o sistema educacional trabalhando em busca de ofertar para sociedade educação pública de qualidade aos cidadãos brasileiros. Logo: “teoria da Escola Nova propunha que a educação fosse instigadora da mudança social e, ao mesmo tempo, se transformasse porque a sociedade estava em mudança” (Gadotti, 2005, p. 142), assim os educados passam a ser o centro do processo educacional existente no país nesse período.

No entanto, vale ressaltar que a trajetória histórica da formação de professores no Brasil mesmo com consolidação do Estado Novo não avançou em relação ao manifesto dos pioneiros da educação, sendo assim a formação docente no Brasil está interligada com diferentes momentos históricos do país e dos componentes culturais da formação escolar.

4 A FORMAÇÃO DO PROFESSOR NO SISTEMA DE ENSINO BRASILEIRO

A formação do professor no sistema de ensino brasileiro ao longo de sua trajetória se encontra pautada em leis e normatizações que preconiza uma proposta de ensino direcionada a formação de educadores tendo no Ministério da Educação (MEC), o órgão responsável em criar e publicar essa proposta através da Lei nº 2208/97, que apresentava em suas entrelinhas a noção e competências como princípio fundador da reforma do ensino técnico profissionalizante.

Sob esse aspecto, pode-se destacar que o MEC, através da secretaria do ensino fundamental, criou e publicou uma proposta direcionada a formação de educadores, sendo sua primeira versão publicada em 1997 e a segunda em 1998, fazendo desta maneira com que a formação de professores obtivesse um lugar central no âmbito das políticas educacionais. Possuindo no Parecer do Conselho nacional de educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) 015/98, a normatização responsável em instituir as diretrizes para o ensino médio e no Parecer CEB/CNE 016/99 a noção central nas diretrizes para a educação profissionalizante de nível técnico.

Sendo apresentada no ano 2000 com base nas competências, uma nova proposta das diretrizes direcionadas a formação inicial de professores atuantes na educação básica, através dos cursos superiores por intermédio de um grupo convocado pelo MEC e sob a coordenação geral de Ruy Berger Filho, Secretário da Educação Média e Tecnológica, sendo a mesma incorporada no Parecer 09/2001, aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), instituindo as diretrizes curriculares direcionadas a os profissionais de educação nacionais atuantes na educação básica, e nas licenciaturas de educação plena.

Por sua vez, a proposta de formação de professores iniciadas nos anos 90 expõem na reforma educacional diferente da que vem sendo utilizada e construída ao longo da história, buscando uma proposta democrática de formação apoiada nas competências, visando instituir em caráter formal e social a função docente buscando, desta maneira, regulamentar a formação (inicial e continuada), das carreiras e dos salários.

Já na Resolução CNE/CP 1/2002, a competência é considerada como: “uma concepção nuclear” (p. 02), direcionada a formação de docentes, diante disso, observa-se que na Resolução CNE/CP 1/2002, as competências direcionadas a construção da formação docente, se refere para todos os tipos de avaliação existentes através dos procedimentos seja de forma interna ou externa, direcionados a formação docente. Por sua vez, essa Resolução possui como ponto primordial organizar um sistema federativo que tenha como propósito ofertar aos docentes certificados de competências de educação básica pela sua formação profissional.

Nesse caminhar, para um maior entendimento sobre a lógica que vem direcionando o currículo por competências buscando atender educadores atuantes no país, cabe aqui ressaltar algumas considerações acerca das medidas tomadas pelo Governo Federal, no que refere à posição estabelecida na formação dos educadores.

Nessa perspectiva, de acordo com o cenário estabelecido sobre a formação do professor no sistema de ensino brasileiro cabe ressaltar os princípios da Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE), utilizados para defender a formação profissional voltada à educação, contemplando os direitos a formação inicial e continuada no que se referem a condições de trabalho, salário e carreira, baseadas nos princípios apresentados no quadro 1.

A partir das informações contidas no quadro 1, observa-se que a posição da ANFOPE quando reafirma a Base Nacional Comum Curricular

(...) como princípio norteador da formação dos profissionais da educação, sendo concebido "não como currículo mínimo", e sim como uma concepção básica de formação que orienta a definição de conhecimentos fundamentais para o trabalho pedagógico, da articulação da teoria e prática, e das relações entre educação e sociedade (ANFOPE, 2000, p. 27).

Quadro 1 – Princípios que propõe uma organização curricular dos cursos de formação dos profissionais da Educação

1 - A formação para o humano, forma de manifestação da educação omnilateral dos homens;
2 - A docência como base da formação profissional de todos aqueles que se dedicam ao estudo do trabalho pedagógico;
3 - O trabalho pedagógico como foco formativo;
4 - Sólida formação teórica em todas as atividades curriculares - nos conteúdos específicos a serem ensinados pela escola básica e nos conteúdos especificamente pedagógicos;
5 - A ampla formação cultural;
6 - Criação de experiências curriculares que permitam o contato dos alunos com a realidade da escola básica, desde o início do curso;
7 - Incorporação da pesquisa como princípio formador;
8 - A possibilidade de vivência, pelos alunos, de formas de gestão democrática;
9 - Desenvolvimento do compromisso social e político da docência;
10 - Reflexão sobre a formação do professor e sobre suas condições de trabalho;
11 - A avaliação permanente dos cursos de formação dos profissionais da educação como parte integrante das atividades curriculares e entendida como responsabilidade coletiva a ser conduzida à luz do projeto político-pedagógico de cada curso em questão;
12 - Conhecimentos das possibilidades do trabalho docente nos vários contextos e áreas do campo educacional.

Fonte: Adaptado de ANFOPE (2000, p. 37).

Dessa forma, ainda de acordo com a ANFOPE, os cursos de formação direcionados aos educadores devem ser constituídos respeitando as diversidades existentes dos brasileiros.

Para complementar essa abordagem, a ANFOPE (2000) salienta que os Cursos de Formação dos Profissionais da Educação devem ter componentes curriculares

(...) de formação pedagógica, explicitados na base comum nacional e componentes de formação específica, que possibilitem o aprofundamento em áreas do conhecimento que serão objeto de trabalho em sua área de atuação. Tais componentes devem ser desenvolvidos de maneira articulada no Projeto Pedagógico de cada Instituição e Curso. Os cursos de formação de professores terão sua estrutura organizada de forma a superar as dicotomias entre teoria x prática, pensar x fazer, trabalho x estudo. Com esse objetivo, o contato com a escola e o campo de trabalho deve se dar desde o início do curso, mantendo a instituição formadora estreita vinculação com os sistemas de ensino de modo a garantir o acesso e permanência dos estudantes nas escolas campo de prática de ensino/estágios, entendendo-as também como espaço de formação dos estudantes (ANFOPE, 2000, p. 38).

A partir desta afirmação, entende-se que a formação do professor no sistema de ensino brasileiro deve ter como premissas componentes curriculares da formação pedagógica compostos na base comum nacional, bem como, segundo ANFOPE (2000), os componentes de formação específica à área de formação escolhida pelo professor, objetivando que esse venha desempenhar seu trabalho de forma articulada no Projeto Pedagógico de cada Instituição e Curso.

5 A CONTRIBUIÇÃO DA FORMAÇÃO CONTINUADA NA ATUAÇÃO DO DOCENTE

A partir do pensamento de Freire, a formação continuada é concebida como um processo contínuo e permanente de desenvolvimento profissional do professor, em que a formação inicial e continuada é concebida de forma inter articulada, em que a primeira corresponde ao período de aprendizado nas instituições formadoras e a segunda diz respeito à aprendizagem dos professores que estejam no exercício da profissão, mediante as ações dentro e fora das escolas, denominado pelo MEC de formação permanente (SEF, 1999).

Nesta concepção, a formação continuada de professores deve incentivar a apropriação dos saberes pelos professores, rumo à autonomia, e levar a uma prática crítico-reflexiva, abrangendo a vida cotidiana da escola e os saberes derivados da experiência docente. Por isso, é necessário que o professor abandone a reflexão ocasional e espontânea, para se envolver em uma prática reflexiva longa e organizada. Em outras palavras, a curiosidade epistemológica deve substituir a curiosidade espontânea: “(...) é pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática” (Freire, 2002, p. 3).

É importante salientar, para tanto, que na atualidade, a formação continuada dos professores deve contribuir, segundo Cordova e Grings (2003), de forma plena para que esses sujeitos se tornem cada vez mais seres atuantes e críticos na sociedade, buscando através das novas situações que vem ocorrendo no contexto educacional relacionar seus conhecimentos com suas práticas em sala de aula, tendo como finalidade a assumir um compromisso com seus educados e com o processo de ensino e aprendizagem de maneira mais efetiva.

Nessa perspectiva, Gadotti e Romão (2000) defende a formação de professores em relação a sua prática profissional da seguinte forma:

(...) a formação continuada do professor deve ser concebida como reflexão, pesquisa, ação, descoberta, organização, fundamentação, revisão e construção teórica e não como mera aprendizagem de novas técnicas, atualização em novas receitas pedagógicas ou aprendizagem das últimas inovações tecnológicas. (Gadotti; Romão, 2000, p. 17).

Nesta conjuntura, o papel do professor, como mediador do processo, é de acompanhar o educando, atuando de modo a intervir no plano pedagógico, reinventando suas práticas, identificando os conhecimentos prévios dos seus alunos, para assim, de acordo com os objetivos propostos, promover diferentes estratégias de ensino que favoreçam uma aprendizagem significativa.

Para complementar essa análise, Libâneo (2004, p. 227), sobre esse contexto, traz a seguinte declaração:

O termo formação continuada vem acompanhado de outro, a formação inicial. A formação inicial refere-se ao ensino de conhecimentos teóricos e práticos destinados à formação profissional, completados por estágios. A formação continuada é o prolongamento da formação inicial, visando o aperfeiçoamento profissional teórico e prático no próprio contexto de trabalho e o desenvolvimento de uma cultura geral mais ampla, para além do exercício profissional.

Desse modo, vale destacar que para uma efetivação plena da formação continuada em busca de valorização e capacitação profissional as políticas públicas, devem direcionar uma melhor atenção na capacitação desses professores visando possibilitar mudanças nas suas práticas e crenças de forma a buscar um ensino adequado para seus alunos. Sendo necessário, segundo Ferreira (2009), que as políticas públicas passem a elaborar programas de pós-graduação e especialização através de uma formação continuada que favoreçam os saberes desses educadores, auxiliando-os no desenvolvimento de uma prática pedagógica significativa, direcionada a atender os processos de desenvolvimento e aprendizado dos alunos inseridos no contexto educacional.

Aliado a esse contexto, Libâneo (2004, p. 227) ressalta que

(...) a formação continuada pode possibilitar a reflexividade e a mudança nas práticas docentes, ajudando os professores a tomarem consciência das suas dificuldades, compreendendo-as e elaborando formas de enfrentá-las. De fato, não basta saber sobre as dificuldades da profissão, é preciso refletir sobre elas e buscar soluções, de preferência, mediante ações coletivas.

A partir da colocação, verifica-se que a Formação Continuada é uma condição que se apresenta na vida do educador como de fundamental importância, tendo em vista que ela

possibilita sua prática cotidiana no contexto educacional o desenvolvimento de um trabalho voltado para novas possibilidades, atendendo de fato as necessidades e desejos de seus alunos. Sendo assim, conforme Libâneo (2004) é necessário que ocorra dentro das políticas públicas ações e estratégias direcionadas a ampliar os espaços formativos para que o docente reflita sua prática, além disso, deve haver, por parte desta política, melhorias não só nas condições de trabalho, mas também de salário e carreira destes profissionais.

Assim, de acordo com esse exposto à formação continuada se apresenta, segundo Imbernón (2002), como uma continuidade da inicial, desta forma, deve acontecer na vida de todos os profissionais que buscam um aperfeiçoamento teórico e prático para trabalhar com seus alunos. Visto que uma formação continuada pode ampliar os horizontes do professor, numa visão estratégica bem mais avançada, que lhe permita organizar melhor o seu trabalho em sala de aula. Sendo assim, são necessários que os programas de formação continuada estejam atentos aos papéis desempenhados pelos professores, proporcionando-os competências para trabalhar com seus educados a aprendizagem de acordo com a realidade vivenciada em cada escola.

Nesse sentido, Novoa (2002) afirma que a formação dos professores de forma efetiva contemplando suas necessidades e desejos, requer das políticas públicas uma atenção mais específica de modo a capacitá-los buscando oferecer aos estudantes uma aprendizagem de qualidade contemplando suas necessidades e desejos. Logo, a formação continuada direcionada para os educadores deve intercalar a formação inicial com as novas práticas pedagógicas, buscando a oferta de um ensino de qualidade que favoreça as reais necessidades dos alunos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os estudos realizados a cerca da formação continuada na atuação do docente, conclui-se que a formação e qualificação profissional do professor proporcionam na vida dessas competências e habilidades para desenvolverem um trabalho de maneira plena e efetiva, atendendo as reais necessidades educacionais dos alunos a partir de novas perspectivas pedagógicas dentro do âmbito educacional melhorando suas competências e habilidades em busca da oferta de um ensino com qualidade.

Diante disso, ficou evidenciado que a efetividade do processo de formação continuada dos professores dentro do conceito de educação dá-se mediante a elaboração de programas de pós-graduação e especialização que favoreça os saberes desses educadores, auxiliando-os no

desenvolvimento de uma prática pedagógica significativa, direcionada a atender os processos de desenvolvimento e ao aprendizado dos alunos inseridos no contexto educacional.

Nesta perspectiva, verifica-se que a formação continuada contribui com oferta de ensino de qualidade quando utilizadas pelos educadores através de uma capacitação profissional em conjunto com a formação inicial, buscado estabelecer com os alunos um aprendizado mais significativo, possibilitando assim uma melhor qualidade do ensino, tendo em vista que o processo contínuo dos educadores pela ampliação do conhecimento possibilita refletir sobre o seu real papel quanto educador contribuindo de forma plena com os alunos na construção dos conhecimentos.

Dessa maneira, verifica-se, a partir das análises de dados, que é fundamental que as políticas públicas passem a dar uma atenção maior a esses profissionais, pois é muito importante para o âmbito educacional que a equipe docente esteja bem-preparada. Assim, capacitá-los através de uma formação continuada em que todos tenham oportunidade de repensar sua prática profissional, assim como valorizá-los profissionalmente, se faz relevante para uma política que busca uma melhor qualidade no ensino ofertado, tanto na educação básica como nos cursos profissionalizantes e ensino superior.

Sendo assim, diante dos estudos realizados, pode-se concluir que a partir de uma capacitação profissional adequada o professor cria estratégias capazes de diversificar o ensino ofertado a seus alunos. Logo, a formação continuada direcionada para os educadores atuantes na educação básica, cursos profissionalizantes e ensino superior devem ser direcionadas a intercalar a formação inicial com as novas práticas pedagógicas buscando contemplar os alunos com um ensino de qualidade que favoreçam suas reais necessidades.

REFERÊNCIAS

ANFOPE. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO, 10., Brasília, 2000. **Documento Final...** Brasília, UnB, 2000. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.anfope.org.br/wp-content/uploads/2018/05/10%C2%BA-Encontro-Documento-Final-2000.pdf>. Acesso: 10 ago. 2023.

ARANHA. M. L. de A. **História da Educação**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Moderna, 1996.

ARROYO, M. G. Educação de jovens-adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, L.; GIOVANETTI, M. A.; GOMES, N. L. (Orgs.) **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 19- 50.

BERGO, A. C. O positivismo: caracteres e influência no Brasil. **Reflexão**, Campinas, ano VIII, n. 25, p. 47-97, jan./abr. 1983.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil** – Normas Jurídicas em Texto Integral. Constituição de 1998. Brasília-DF.

_____. **Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**. Lei Darcy Ribeiro nº 9.394/96. Brasília-1998.

_____. **Lei nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

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

COMTE, A. **Curso de filosofia positiva**: Discurso preliminar sobre o conjunto do positivismo; Catecismo positivista São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Coleção Os Pensadores).

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer CNE/CEB nº 15/1998, aprovado em 1º de junho de 1998**. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, Brasília, 1998.

_____. **Parecer CNE/CEB Nº 16/99**. Trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Brasília, 1999.

_____. **Resolução CNE/CP 1/2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, 2002

CORDOVA, F. J; GRINGS, V. T. **Formação docente**: um processo permanente. Rio Grande do Sul, 2003.

COSTA, C. da S. **Formação continuada de educadores de jovens e adultos: caminho para a reflexão da prática?** Programa de Pós-Graduação em Educação, Juiz de Fora, 2008.

FERREIRA, D. de C. **A importância da formação continuada de professores de educação de jovens e adultos**. Ponta Grossa, 2009.

FREIRE, A. M. A. (Org.). **Pedagogia dos sonhos possíveis**. São Paulo: UNESP, 2002.

GADOTTI, M. **História das Ideias Pedagógicas**. São Paulo: Ática, 2005.

_____; ROMÃO, J. E. (Orgs.) **Educação de Jovens e Adultos**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2000.

GOMES, Jeter. Paulo Freire a política nacional de formação da CUT. In: **Paulo Freire e a formação de educadores: múltiplos olhares**. São Paulo: Articulação Universidade/Escola, 2000.

GOMES, R. de C. M. **Formação de professores**: um olhar ao discurso do docente formador. XX f. 2003. Mestrado (Dissertação) Pontifícia Universidade Católica de Campinas-PUC/SP, 2003.

GRANVILLE, M. A. **Teorias e práticas na formação de professores**. Campinas, SP: Papirus, 2007.

IMBERNÓN, F. **Formação Docente e Profissional**: formar-se para a mudança e incerteza. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2002.

- LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão Escolar Teoria e Prática**. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.
- NÓVOA, Antônio. **A prática reflexiva no ofício de professor: profissionalização e razão pedagógica**. Tradução de Cláudia Schilling. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- OLIVEIRA, N. N. B. M. **Políticas de formação de professores no manifesto dos pioneiros e no contexto da atual reforma do ensino superior**. Mestrado em educação Goiânia, 2007.
- PIMENTA, S. G. **Saberes pedagógicos e atividade docente**. 3a ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- RIVERO, C. M. L; GALLO, S. (Orgs.). **A formação de professores na sociedade do conhecimento**. Bauru, SP: Edus; 2004.
- SOARES, L. **Diretrizes Curriculares Nacionais: educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Petropolis, RJ: Vozes, 2002.
- VIEIRA, A. M. D. P; GOMIDE, A. G. V. **História da formação de professores no Brasil: o primado das influências externas**. Área Temática: História e Políticas, 2008.

GT8

Ética, Sociedade e Democracia

Organizadores: Prof. Dr. José Menezes e Profa. Dra. Marta Andrade

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS: UM ELO ENTRE A SOCIEDADE E O GOVERNO LOCAL

Rosivaldo Pereira CORREIA⁵²
Marta Cardoso de ANDRADE⁵³

RESUMO

Este artigo corrobora com a importância da transparência pública nos municípios brasileiros, como elo de aproximação entre a sociedade civil e os governos locais, evidenciando a importância das variáveis socioeconômicas e sua influência nos níveis de transparência pública. Os resultados obtidos revelam que municípios com baixos índices socioeconômicos influenciam na utilização da transparência como ferramenta de aprimoramento da boa gestão. Este estudo contribui para refletir sobre as dificuldades encontradas nos municípios menos desenvolvidos, fomentando ações de melhorias para a aplicação da transparência pública nos municípios menos favorecidos.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência Pública. Sociedade. Governo Local.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o cidadão brasileiro tem evidenciado escândalos envolvendo empresas públicas e privadas, dirigentes dessas empresas, gestores públicos e servidores públicos com desvios de recursos públicos que culminariam em aquisição de produtos ou prestações de serviços que beneficiariam a sociedade. *Diante disso, faz-se necessário* trazer discussões acerca da transparência pública como instrumento de aproximação entre o governo local e a sociedade é primordial. Assim, o debate sobre a transparência pública se mostra necessário para compreender as vantagens e desvantagens de seu uso e a dinâmica e complexidade desse fenômeno.

Este artigo propõe uma análise da importância da prática da transparência pública nos governos municipais, como elo de aproximação com a sociedade civil. Ao realizar esta *análise* será identificado quais práticas são necessárias para que a transparência pública alcance nos

⁵² Mestrando do Curso de Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS, e-mail: valcorreia91@gmail.com

⁵³ Pós-Doutora em Ciências da Comunicação (Universidade Nova de Lisboa) e Doutora em Letras (UFBA); Professora do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP-UNIFACS); e-mail: dramartaandrade@gmail.com

municípios seu objetivo fim, conforme o Artigo 37 da Constituição Federal 1988, a Lei de Responsabilidade fiscal e a Lei de acesso à Informação Pública.

A metodologia aplicada será uma revisão documental e bibliográfica, com abordagem qualitativa. O estudo fundamenta-se em teorias acerca da Transparência Pública, da Sociedade Civil e do Governo Municipal, bem como interpretações das normas pertinentes ao tema.

Sabe-se, todavia, que a expressão transparência pública possui díspares definições, sendo assim, não há um conceito pacificado sobre o tema, como também esse não é objeto deste trabalho. O que se busca é trazer alguns conceitos que dialogam com o tema na perspectiva de uma sociedade que interage diretamente com os gestores locais.

Igualmente vale ressaltar que existem fatores que influenciam a capacidade de operacionalizar os dispositivos de leis de transparências, esses que serão considerados como fatores determinantes para a efetividade da transparência pública municipal. Salienta-se que este trabalho também não trará todos os dispositivos legais que tratam de alguma forma do acesso à informação, mas será expostas as principais legislações de caráter normativos que trouxeram evolução no quesito desse acesso na instância pública.

Este trabalho tem relevância para a sociedade civil, que clama por mais acesso à informação e participação no planejamento e execução dos gastos públicos; para os governos locais, o qual pautará suas ações com base nas necessidades e expectativas dos cidadãos; e para a transparência pública, que serve como ferramenta de controle social, beneficiando a todos os envolvidos. *Dessa maneira*, contribui para o debate sobre o fomento a transparência pública servindo como facilitador para construção de uma democracia participativa, *na qual* as decisões de governo atendem as necessidades sociais em razão da interação da gestão pública e a sociedade.

2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL E NO MUNDO

A transparência pública tem ganhado espaço nas discussões acadêmicas, nas políticas públicas e no seio da sociedade civil. Isso está acontecendo seja porque a população tem o desejo de saber como são gastos os impostos pagos; seja pela necessidade de aproximar os gastos públicos do desejo social; ou outros fatores que façam coabitar vários atores em uma mesma direção: a de saber onde está sendo alocado os recursos públicos. Essa informação poderá ser encontrada com o fomento a transparência pública.

Tem-se a consciência que o gestor público deve delinear estratégias que atendam às demandas da população, usando eficientemente os recursos públicos com foco no desenvolvimento socioeconômico (Alonso; Clifton e Díaz-Fuentes, 2015; Motta, 2013).

Para que isso ocorra, é importante considerar que, em 1990, apenas 13 países no mundo tinham legislações que determinavam o direito a acesso à informação tornando-se um tema recente na comunidade internacional; enquanto, em 2015, 70 países já contavam com lei garantidora desse acesso (Montenegro Júnior, 2015). Diante desses números, nota-se uma expansão da legislação de acesso à informação pelo mundo.

No Brasil, o direito de acesso às informações públicas mereceu destaque do constituinte, que o incluiu entre os direitos e as garantias fundamentais, no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988 (CF, 1988) e em dispositivos complementares, como o art. 37, § 3º, II, e o art. 216, § 2º; o constituinte trouxe como dispositivo obrigatório a disponibilização das informações públicas, destacando também o acesso à informação como um direito fundamental do cidadão.

O acesso à informação ganha reforço com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000), que embora foi concebida para tratar da política fiscal no Brasil, trouxe dispositivo que fortaleceu a divulgação de informações sobre gastos públicos, apesar de impulsionada pela política fiscal, a LRF possibilitou também maior transparência em relação aos gastos públicos e aumentou a disponibilidade das informações públicas (Praça e Taylor, 2014).

Em 2009, foi sancionada a Lei Complementar 131/2009, denominada Lei da Transparência, que teve como objetivo alterar a LRF no quesito disponibilização de informação em tempo real. Nota-se que com o advento daquela os entes federados são obrigados a disponibilizar as informações de forma instantânea, valendo-se da tecnologia da informação como ferramenta de auxílio ao alcance do objeto da lei.

Em 2011, o Brasil tem seu grande marco, no acesso à informação com a sanção da Lei 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação, que traz como regra o acesso à informação como um direito a todos e seu sigilo uma exceção. A confidencialidade é, então, exceção e o acesso à informação é a regra. O Brasil trabalha a transparência pública em nível nacional de forma gradual, desde a constituição. Kasymova, Ferreira e Piotrowski (2016) destacam os marcos apresentados na CF/88, impulsionada pela tentativa de mudar a cultura do sigilo que dominou as instituições públicas brasileiras durante as duas décadas do regime militar.

3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Os governos locais do Brasil, apesar de obrigados a seguir a 12.527/2011 em nível federal, possuem autonomia financeira, legislativa e na execução das políticas (Arretche, 2010), isso aconteceu porque após o regime militar, a CF/88 trouxe normativos de descentralização de políticas públicas, que atribuiu responsabilidades aos entes municipais. Contudo, as legislações sobre acesso à informação pública também se aplicam aos governos subnacionais, devendo os mesmos regulamentarem os dispositivos contidos na Lei 12.527/2011.

Por um lado, a esfera municipal é a instância governamental que apresenta mais frequentemente problemas na implantação da transparência pública (Cuadrado Ballesteros, 2014) e a de maior proximidade com o cidadão, demonstrando sua importância na implementação de políticas públicas (Arretche, 2002).

O governo federal brasileiro, especificamente através da CGU, vem desempenhando um papel, sobretudo, de orientação, com iniciativas como o *Programa Brasil Transparente*, que apoia e oferece consultoria aos entes (Machado *et al.*, 2020). Através da CGU e além de orientações, a avaliação do nível de transparência dos municípios foi realizada pelo Governo Federal em duas edições, contudo, não há órgão de fiscalização com o intuito de gerar sanções aos municípios que não se adequem a regulamentação da transparência.

Em 2019, conforme dados do IBGE, foi constatado que 45% dos municípios brasileiros tinham regulamentação da Lei de acesso a informação, indicando que menos da metade trazia legislação pertinente ao tema, na mesma pesquisa indica que mais da metade dos municípios regulamentados não previu órgão de monitoramento ou divulgação de relatórios (IBGE, 2019), evidenciando que, embora tenha sido regulamentado a Lei 12.527/2011, essa não atende a todos os dispositivos existentes na lei.

A literatura tem demonstrado extensivamente que tanto a implementação quanto o cumprimento adequado da transparência no nível subnacional são deficientes e apresentam falhas (Michener; Contreras e Niskier, 2018). Estas são caracterizadas por fatores políticos, administrativos e socioeconômicos. Há diversos outros fatores que contribuem para a falta de homogeneidade na implementação da transparência governamental entre os entes (Herman; Marques e Miola, 2022).

Embora existam esses vários fatores que influenciam a transparência nos municípios, tratar-se-á, neste trabalho, apenas dos fatores socioeconômicos e como esses se relacionam com transparência pública municipal.

4 GOVERNO LOCAL

Tratar do papel dos governos locais na implantação da transparência pública não é uma tarefa fácil. A transparência é um desafio para a atual e a futura Reforma da Administração Pública e para uma governança mais moderna e mais eficiente (**Piotrowski e Van Ryzin, 2007**), principalmente pela falta de homogeneidade nas características socioeconômicas dos municípios. Ademais, nota-se que, quanto mais distantes das capitais ou dos polos econômicos os municípios estão, terminam por ser menos desenvolvidos em razão da baixa capacidade de arrecadação pública (**Fontinele; Tabosa e Simonassi, 2014**).

Freitas (2015) afirma que fatores políticos e culturais também apontam para a dificuldade da inoperância da transparência nos municípios. A condução da questão pública tem sido operada historicamente pelas lideranças políticas de forma patrimonial, administrando os interesses coletivos mediante práticas clientelistas, com pouca transparência, sem abrir espaços para que a população possa ser legitimamente representada, elaborando seus próprios projetos.

Com a CF/88, a transparência ganha evidência e entra na orbita do novo modelo de administração pública, aliado ao processo de descentralização das políticas públicas que ocorreram no mesmo período. As reformas administrativas, inspiradas na nova administração pública, instaram a necessidade de um maior grau de transparência nos serviços e nas atividades governamentais, com a ideia de aumentar a visibilidade e, conseqüentemente, melhorar o desempenho (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017).

Portanto, o governo local passa a ter uma obrigação constitucional, isso implica melhorar a gestão pública, mesmo com os fatores determinantes que limitam ou atrasaram seu desenvolvimento. A qualidade do governo tem sido tratada como peça-chave nos problemas sociais e econômicos enfrentados pela sociedade. Não há como dissociar boa governança municipal ao enfrentamento de problemas socioeconômicos e, para isso, é necessário compreender a dinâmica demográfica e territorial dos municípios brasileiros. Cerca de 44,8% dos municípios brasileiros tinham até 10 mil habitantes, mas apenas 12,8 milhões de pessoas, ou 6,3% da população do país, viviam em cidades desse porte (IBGE, 2023). Esses dados demonstram total desproporção entre território e ocupação demográfica.

Sabe-se que municípios que não possuem nenhuma ferramenta de transparência pública passiva, não é possível ao cidadão enviar pedidos de informação, pela inexistência de Sistema

Integrado de Informações ao Cidadão (SIC), e conseqüentemente não há regulamentação para os pedidos de acesso à informação.

5 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Embora os dados apresentados não sejam animadores, a participação social tem grande relevância para a mudança do modelo de gestão pública, principalmente nas demandas de execução dos serviços públicos. A disponibilização de informações confiáveis configura um ponto essencial para que exista a participação cidadã, sendo um elemento necessário para a democracia. Sem transparência pública fica comprometida a qualidade da gestão pública em razão da limitação da participação popular.

É necessário compreender que a aproximação da sociedade à gestão pública não pode ser feita de qualquer forma. Filgueiras (2011, p. 84) distingue publicidade de transparência e, com isso, elucida a participação da sociedade.

A distinção (...) entre publicidade, de um lado, e transparência, de outro. A primeira é uma mera “disponibilização de informações por parte do Estado”, ao passo que a segunda pressupõe uma “real interlocução do Estado com a sociedade e, com isso, uma qualificação dos cidadãos no sentido de aprimorar e se apropriar do debate envolvendo questões públicas”.

Observa-se que o simples fato de disponibilizar informações públicas não caracteriza transparência na perspectiva do autor. Esse denomina como publicidade, onde não há uma interação entre cidadão e governo, apenas a publicação da informação desprezando a compreensão do receptor.

Em contraposição, pode-se entender a transparência como uma qualidade de fluxos informacionais que, do ponto de vista do receptor, sejam marcados pela acessibilidade, oportunidade, relevância, verificabilidade, inclusão, inteligibilidade e integração entre a sociedade e o governo.

No contexto desta relação, a transparência pública é subdividida em ativa e passiva. A ativa refere-se à divulgação sistemática e periódica de informações pelo governo (Godínez-Terrones, 2019); enquanto a passiva diz respeito à obrigação do Estado de conceder acesso oportuno às informações mantidas pelos órgãos públicos a todos os cidadãos que as solicitarem (Emmerich, 2004).

Os dois tipos de transparência embora sejam de suma importância, a passiva reflete o desejo da população em conhecer, opinar, participar dos atos executados pelo gestor público. Outrossim, essa interação fortalece a democracia, para Oliveira (2004, p. 94),

A democracia somente se concretiza com participação cidadã no processo político, muitas vezes impregnado de conteúdo ideológico e utilizado de várias formas, desde as ações coletivas do movimento popular para reivindicar políticas públicas mais coerentes, que atendam as necessidades da população, até a manipulação da participação para finalidades políticas.

Posto isso, nota-se que a participação da sociedade na política pública é essencial, sendo um dos fatores como medida de qualidade a transparência. Oliveira (2004) ainda pondera que a qualidade da participação cidadã deve ser medida tanto pela transparência das ações governamentais através da informação, transferindo o controle social sobre a sua execução para a população atingida, contudo, isso ainda está longe de ser concretizado.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como já mencionado, há vários fatores que influenciam a transparência nos municípios, mas a investigação, feita neste trabalho, os fatores socioeconômicos e como esses se relacionam com transparência pública municipal. Segue-se essa análise.

A densidade demográfica dos municípios é um desses fatores que interfere diretamente na transparência. Assim, o estudo de Cruz *et al.* (2012) apontou para a tendência de maior transparência na gestão de municípios mais populosos. Investigações mais recentes, feitas por Michener, Contrera e Niskier (2018) e por Sell, Sampaio, Zonatto e Lavarda (2018), confirmam essa relação entre transparência e tamanho populacional dos municípios. Na medida em que aumenta a população, aumenta a possibilidade de existir uma transparência mais eficiente. No contexto da política fiscal a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, recursos Federais que são transferidos para os municípios têm como um dos fatores importantes o tamanho populacional, sendo assim, o número populacional está diretamente ligado aos recursos recebidos através de transferências do governo central.

Um outro fator importante é o nível de escolaridade que também influenciam positivamente a transparência pública. Na medida em que município que tem população com maior nível de escolaridade, apresenta maior facilidade na interpretação das informações disponíveis, bem como interesse em utilizá-las. Ribeiro e Zuccolotto (2012) ratificam isso ao

ponderar que se requer daqueles que vão prover e utilizar as informações disponibilizadas em transparência pública uma capacidade intelectual em obter, trabalhar e aplicar os dados.

Conforme os dados apresentados de pesquisas anteriores, a capacidade financeira da população, renda per capita, influencia de forma direta para obtenção de informação, já que obter informações e utilizadas demandam um custo. Nesse mesmo sentido, os municípios com maior receita tributária, também tem maior capacidade de disponibiliza informações, visto que ofertar informação demandam custos, tantos estruturais como tecnológicos. Cruz (2010) igualmente encontrou relação positiva significativa entre o nível de poder econômico da população e do município e o nível de transparência pública, utilizando como variáveis explicativas o PIB per capita, para a riqueza populacional, e a receita orçamentária, para mensurar a riqueza municipal.

A faixa etária é uma hipótese de pesquisa relevante em razão do perfil do público, em que achados identificaram que o público mais jovem tende a se aproximar mais das tecnologias da informação. Andrade, Alcântara e Linhares (2015, p. 355) relacionam o uso das TICs ao público jovem: “(...) os aparatos tecnológicos estão cada vez mais imersos na vida do jovem sendo hoje quase que extensão do corpo dos sujeitos em questão”. Nessa linha de raciocínio, pessoas de tenra idade teriam vantagem em utilizar as ferramentas *on-line* disponíveis de transparência pública. Por outro lado, observa-se que, ao contrário das relações entre capacidade financeira e escolaridade, que geralmente apontam uma interferência positiva, o fator idade apresenta resultados diversos quanto à sua relação diante da transparência, indicando a necessidade de mais estudo sobre o tema e atenção para as proxies utilizadas.

Nota-se que diferente dos outros fatores acima citados a faixa etária ainda não tem um entendimento pacificado, assim, é importante pesquisas mais robustas a fim de evidenciar a faixa etária do nível de transparência pública.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As variáveis socioeconômicas têm grande importância, pois limitam a transparência pública nos municípios, principalmente a passiva, aquela que versa sobre o direito de qualquer interessado ao acesso às informações públicas de que tenha necessidade, ressalvando-se apenas aquelas de caráter sigiloso (CGU).

Foram destacadas as dificuldades endógenas e exógenas dos governos locais para implantação da transparência pública, a importância da aproximação da sociedade com o governo, a fim de aprimorar a execução dos serviços públicos.

Diante dos resultados encontrados, deve-se repensar o modelo da legislação atual pertinentes ao tema que alcançam os municípios mais pobres, sugerindo-o pensar em uma legislação específica para municípios, para que possa existir transparência pública efetiva, principalmente pela heterogeneidade dos fatores de cada município.

Notou-se igualmente que os municípios mais desenvolvidos demonstram maior possibilidade de adequação das normas federais, enquanto os menos desenvolvidos têm dificuldade na implementação da transparência pública.

Enfatiza-se as dificuldades encontradas em municípios pequenos, com população de até 10 mil habitantes, para disponibilizar seus dados para efeitos de transparência pública.

Vale ressaltar ainda que o sucesso da transparência pública nos municípios está aliado a desenvolvimento socioeconômico, portanto, se faz necessário um esforço conjunto para o alcance da almejada transparência pública. Entretanto, sabe-se que o desenvolvimento socioeconômico dos municípios contribui para uma melhor transparência pública.

Este trabalho alcança o resultado esperado que era expor as dificuldades vivenciadas nos municípios brasileiros para implantação e implementação dos dispositivos contidos na Lei 12.527/2011.

Enfatiza-se, por fim, que não se tinha o objetivo de trazer solução para o problema apresentado, mas gerar reflexão sobre a desproporcionalidade da recepção da Lei de Acesso à Informação que é prejudicial à população. Desse modo, este estudo deixa a sugestão para novas pesquisas nesta linha de investigação, visando aprofundar, aprimorar e construir novos conhecimentos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D.; J. M. The impact of new public management on efficiency: an analysis of Madrid's hospitals. **Health Policy**, n. 119, p. 333-340, mar. 015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0168851014003352>. Acesso em: 4 set. 2023.

ANDRADE, L. R. S.; ALCÂNTARA, C. M. G.; LINHARES, R. N. Usos e compreensões das tecnologias de informação e comunicação (TIC): um olhar da juventude. **Revista EDaPECI**, São Cristóvão, SE, v.15, n. 2, p. 354-369, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/edapeci/article/view/4545/pdf>. Acesso em: 4 set. 2023.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>. Acesso em: 23 dez. 2023.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Acesso em: 23 de dez. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[Constituição (1988)]. Brasília: Presidência da República. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [Lei de Responsabilidade Fiscal]. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 [Lei da Transparência]. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Presidência da República. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [Lei de Acesso à Informação]. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2011 a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

CRUZ, C. F. **Transparência da gestão pública municipal**: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros, f., 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/rap/a/S6N6r6z7B6DP8ypHYmWQDdJ/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 23 dez. 2023.

CUADRADO-BALLESTEROS, B. The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 265-277. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>. Acesso em: 23 dez. 2023.

OLIVEIRA, F. M. Desafios da participação popular no poder local. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADNAUER. **Participação cidadã**: novos conceitos e metodologias Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 87-100.

EMMERICH, G. E. Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. **Polis: Investigacion y Analisis Sociopolitico y Psicosocial**, v. 2, n. 4, p. 67-90, 2004. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2159258>. Acesso em: 23 dez. 2023.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova** (Impresso), v. 84, p. 65-94. 2011.

FONTINELE, N. F.; TABOSA, F. J. S.; SIMONASSI, A. G. Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 724-746, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=475647147013>. Acesso em: 23 dez. 2023.

FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Revista Katálisis**, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1414-49802015000100011>. Acesso em: 23 dez. 2023.

GODÍNEZ-TERRONES, J. D. J. La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012. **Íconos: Revista de Ciencias Sociales**, v. 23, n. 65, p. 93-113, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3781>. Acesso em: 23 dez. 2023.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G. *et al.* Public Sector Transparency. In: JAMES, O. *et al.* (Orgs.). **Experiments in Public Management Research**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2017. p. 291-312. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781316676912.014>. Acesso em: 23 dez. 2023.

HERMAN, F.; MARQUES, F. P. J.; MIOLA, E. What factors influence the quality of local governments' digital transparency? Evidence from the Brazilian case. **Opinião Pública**, v. 28, n. 3, p. 857-884. 2022. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1807-01912022283857>. Acesso em: 23 dez. 2023.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros 2019. **MUNIC**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicasmunicipais.html?edicao=29466&t=destaques>. Acesso em: 23 dez. 2023.

IBGE. De 2010 a 2022, a população brasileira cresce 6,5%, chega a 203,1 milhões. **Agência IBGE Notícias**, 27 out. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 23 dez. 2023.

KASYMOVA, J.; FERREIRA, M. A. M.; PIOTROWSKI, S. J. Do Open Data Initiatives Promote and Sustain Transparency? A Comparative Analysis of Open Budget Portals in Developing Countries. In: ZHANG, J. *et al.* (Orgs.). **Information, Models, and Sustainability: Public Administration and Information Technology**. Switzerland: Springer International Publishing, v. 20. p. 137-155. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-25439-5_7. Acesso em: 4 set. 2023.

MACHADO, L. N. *et al.* Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 246-259, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.361>. Acesso em: 23 dez. 2023.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>. Acesso em: 23 de dez. 2023.

MONTENEGRO JÚNIOR, C. A. A. **A Lei de Acesso à Informação: o processo de implementação no Instituto Federal de Educação da Paraíba**. 143 f. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão das Organizações Aprendentes) - Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2015. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7964/2/arquivototal.pdf. Acesso em: 4 set. 2023.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>. Acesso em: 4 set. 2023.

PIOTROWSKI, S. J.; VAN RYZIN, G. G. Citizen attitudes toward transparency in local government. **The American Review of Public Administration**, v. 37, n. 3, p. 306-323. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074006296777>. Acesso em: 22 dez. 2023.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48. 2014. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/43284930>. Acesso em: 22 dez. 2023.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros. *In*: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo: coletânea de monografias premiadas**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2012. p. 19-69.

SELL, F. F.; SAMPAIO, G. L.; ZONATTO, V. C. S.; LAVARDA, C. E. F. Accountability: uma observação sobre o nível de transparência de municípios. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 248-259. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5676/html>. Acesso em: 22 dez. 2023.

I PoliPub Jr.

Organizadores: Jonnas Vasconcelos e Profa. Dra. Marta Andrade

SISTEMÁTICA DE SOLUÇÃO DE CONFLITO ENTRE OS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO E OS SEUS FUNCIONÁRIOS COM IMUNIDADE JURISDICIONAL

Gláucia SANTOS⁵⁴

Jonnas Esmeraldo Marques de VASCONCELOS⁵⁵

RESUMO

O termo imunidade denota isenção, privilégio ou prerrogativa, portanto, a imunidade de jurisdição nada mais é que um limite imposto aos estados pelo direito internacional, ao regular o exercício das suas jurisdições nacionais, quando outros Estados forem partes em procedimentos judiciais. Logo, em princípio, a imunidade de jurisdição constitui em um fundamento do direito internacional que exclui, em determinados casos, a possibilidade de um Estado ficar submetido à jurisdição interna de outro Estado (Alves, 2020). Conforme a máxima *par in parem non habet iudicium*, as pessoas jurídicas internacionais, como é o caso dos bancos multilaterais de desenvolvimento, de igual posição não podem exercer jurisdição umas sobre as outras, ou seja, nenhum Estado soberano pode ser submetido à condição de parte perante o foro doméstico de outro Estado contra a sua vontade (Caetano, 2016). Não há como negar que existe uma tensão entre o princípio do direito internacional da imunidade jurisdicional das organizações internacionais e o princípio dos direitos humanos do acesso aos tribunais. A tensão surge devido ao conflito inerente entre ambos os princípios. A principal controvérsia sobre a imunidade jurisdicional é que sem acesso ao tribunal ou recurso alternativo adequado, pode haver uma negação de justiça ou uma lacuna de responsabilização quando uma organização internacional não oferece reparação às pessoas lesadas (Okeke, 2020). O objetivo do estudo é avaliar os mecanismos alternativos de resolução de conflitos entre os funcionários com imunidade jurisdicional e os bancos multilaterais de desenvolvimento. A metodologia da pesquisa trata-se de um estudo descritivo de caráter investigativo com análise dos documentos

⁵⁴ Estudante de Graduação 6º. semestre do Curso de Direito da Universidade Federal da Bahia, email: glaucia.dass@gmail.com

⁵⁵ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Direito da Universidade Federal da Bahia, email: jonnas.vasconcelos@hotmail.com

dos bancos internacionais para compreender a jurisdição interna, código de conduta e ética no âmbito do direito do trabalhador com imunidade jurisdicional. Os dados analisados dos bancos multilaterais de desenvolvimento selecionados foram o Asian Development Bank e o The International Bank for Reconstruction and Development. Os principais resultados encontrados, pode-se afirmar que não há como negar que existe uma tensão entre o princípio do direito internacional da imunidade jurisdicional das organizações internacionais e o princípio dos direitos humanos do acesso aos tribunais. O tribunal do Asian Development Bank e o The International Bank for Reconstruction and Development é composto por sete juízes, todos nacionais de diferentes Estados Membros do Banco. Os juízes não são membros do pessoal do Grupo do Banco e são nomeados por mandatos fixos. Os juízes devem ser pessoas de “elevado carácter moral” e “possuir as qualificações exigidas para a nomeação para altos cargos judiciais ou ser jurisconsultos de reconhecida competência”. Os padrões éticos essenciais exigidos aos juízes no exercício das suas funções estão enumerados no Código de Conduta Judiciária , adotado pelo Tribunal.

PALAVRAS-CHAVE: Imunidade Jurisdicional. Banco Multilateral de Desenvolvimento. Solução de Conflito.

REFERÊNCIAS

ALVES, Laert. **Imunidades de Jurisdição dos Estados Estrangeiros em Matéria Trabalhista no Brasil**. eBook Kindle, 2020.

CAETANO, Fernanda. A imunidade de jurisdição das organizações internacionais face ao direito de acesso à justiça. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 390 – 403, 2016.

OKEKE, Edward. **The Tension between the Jurisdictional Immunity of International Organizations and the Right of Access to Court**. AIIB Yearbook of International Law, 2018.

O PAPEL DO NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO NA PROMOÇÃO DE TRANSIÇÕES ECOLÓGICAS JUSTAS NOS PAÍSES MEMBROS DO BRICS

Clara Oliveira de Holanda CAVALCANTE⁵⁶
Jonas Esmeraldo Marques de VASCONCELOS⁵⁷

RESUMO

As recentes alterações na ordem mundial têm posto em evidência economias emergentes que costumavam ocupar papéis secundários no cenário internacional, e especial atenção vem sendo dedicada ao BRICS, grupo de cooperação econômica fundada por cinco dos países de crescimento econômico mais significativo do sul-global, quais sejam, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O Novo Banco de Desenvolvimento é um marco da institucionalização dos BRICS, e um afago aos países emergentes e em processo de desenvolvimento que buscam apoio de instituições financeiras multilaterais de atuação internacional. Ao consolidar-se como um Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD) gerenciado por países do sul-global para países do sul-global, o NBD é apresentado como uma alternativa aos BMDs tradicionais, cuja estrutura operacional e decisória foi corrompida pelos países que dominam a ordem político-econômica internacional, fragilizando a equidade e pondo em risco a efetividade das decisões tomadas. Com o intuito de incentivar a infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos estados do chamado Sul Global países à margem do eixo de desenvolvimento tradicional, de maneira a complementar aos esforços já realizados por outras entidades internacionais, o NBD se propõe a financiar projetos voltados para diversas áreas de desenvolvimento, como as e infraestrutura de transportes, eficiência energética e de água e saneamento. Para tanto, adota diretrizes de operação que, para além das metas expressas nos projetos individuais, pretende ainda promover a adequação de cada projeto às necessidades específicas dos países beneficiados, além de fortalecer suas estruturas socioeconômicas e incentivar sua autonomia e soberania, através de medidas como a utilização de legislação nacional na regulamentação dos projetos e nos pagamentos efetuados com o câmbio do país receptor do financiamento. Os objetivos e

⁵⁶ Estudante de Graduação 10º. semestre do Curso de Direito da Faculdade de Direito da UFBA, email: cholanda03@gmail.com

⁵⁷ Orientador do trabalho. Professor do Direito da Faculdade de Direito da UFBA, email: sousalm@usp.br

princípios do Banco dialogam diretamente com o conceito de Transições Ecológicas Justas, conceito utilizado para definir as medidas de proteção e recuperação ambiental adotadas de maneira a causar o mínimo impacto social e econômico possível, e de acordo com as necessidades e possibilidades do Estado promotor. A adequação das políticas internacionais à agenda ambiental têm sido um desafio especialmente aos países do Sul Global, em razão da necessidade de expansão do seu nível socioeconômico para atendimento de necessidades básicas da população. Por isto, a promoção de transições ecológicas justas deve ser efetivada a partir de uma estratégia de cooperação e multilateralidade, dois elementos que constam na base de atuação do Novo Banco de Desenvolvimento. Na busca por um meio termo entre a proteção ambiental/promoção de medidas em prol da recuperação e a proteção social/promoção de medidas em prol do desenvolvimento social, o NBD adota princípios inovadores para bancos multilaterais, cuja aplicação eficiente poderia desencadear avanços consideráveis para os países destinatários de financiamento, com repercussões mínimas nos quadros sociais e ambientais. Porém, “o papel aceita tudo”, como bem-posto pelo autor Paulo Nogueira Batista Jr., antigo vice-presidente brasileiro do Novo Banco de Desenvolvimento, ao citar algumas inconsistências da instituição. Apesar do comprometimento oficialmente declarado, o NBD tem motivado questionamentos no que tange à sua atuação prática. Uma das medidas que diferenciam o banco dos BMDs tradicionais reside na utilização de normas e regulamentações nacionais dos países destinatários de financiamento para a execução dos projetos financiados, em oposição às normas internacionais que são impostas pelos bancos tradicionais aos países beneficiários de financiamento. Muito embora a medida adotada busque facilitar e fortalecer a atuação do país beneficiário, o NBD precisa fazer uma análise minuciosa das políticas ambientais nacionais dos países de destino e, quando necessário, complementá-las a fim de garantir que o projeto esteja dentro das diretrizes divulgadas pelo banco. O que ocorre na prática é que o NBD utiliza as regulamentações nacionais, mas não divulga de forma transparente e acessível se este controle da legislação e eventual complementação necessária está de fato sendo efetuada. Com isto, põe-se em dúvida se há uma atuação factual do banco no sentido de garantir a regularidade ambiental. Este é apenas um dos exemplos de como o NBD transparece certas fragilidades na sua atuação como “banco verde”, promotor de desenvolvimento social e ambientalmente sustentável em economias emergentes. Nesta senda, o presente trabalho busca fazer uma análise crítica da atuação do Novo Banco de Desenvolvimento em prol da promoção de Transições Ecológicas Justas sob duas frentes: primeira, a análise o funcionamento e organização do banco, as diretrizes de funcionamento do Novo Banco de Desenvolvimento à

luz daquelas já tradicionalmente adotadas pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento internacionalmente consolidados, a fim de identificar as principais diferenças e seus impactos nos resultados obtidos, e segunda, a análise dos projetos financiados, a fim de concluir se a instituição tem posto em prática os princípios inovadores que buscam alavancar o crescimento de países em desenvolvimento causando o mínimo de implicações sociais e ambientais possíveis, quando não promovendo a sua recuperação. Ademais, com o intuito de contextualizar o que são as transições ecológicas justas e porque elas são especialmente relevantes no Sul Global, é feito um apanhado da evolução da atuação internacional em prol do meio ambiente, com uma reflexão acerca das medidas já adotadas e como elas refletiram em países com uma conjuntura socioeconômica fragilizada, além de como o conceito de transições justas tem se expandido de acordo com as demandas internacionais. Por fim, debate-se os resultados obtidos pelo Banco de Desenvolvimento e como este dialoga com os objetivos das transições ecológicas justas, o que é feito a partir da análise específica dos projetos promovidos no Brasil em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e também do incentivo à utilização de combustíveis fósseis, tema de extrema relevância e dissonância na agenda ambiental internacional. Para atingir o objetivo proposto, o presente projeto irá partir de uma abordagem qualitativa, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental, feita através de fontes primárias e secundárias como estudos nacionais e internacionais que tangenciam os principais pontos abordados, além de documentos oficiais do Novo Banco de Desenvolvimento. Ademais, está sendo analisada a possibilidade de diálogos diretos com membro do Novo Banco de Desenvolvimento que atua no setor de análise de risco dos projetos aprovados, a fim de haver uma coleta de dados e informações mais direcionadas à problemática específica alvo deste estudo. Após coleta de todas as informações necessárias, será realizada uma análise crítica da importância e responsabilidade da atuação do NBD em prol de transições ecológicas justas.

PALAVRAS-CHAVE: BRICS. Novo Banco de Desenvolvimento. Transição Ecológica Justa.

REFERÊNCIAS

ANISIMOV, A., KAYUSHNIKOVA, J. Trends and Prospects for Legislative Regulation of Legal Responsibility for Environmental Offenses in BRICS Countries: Comparative Law, 6(1) BRICS Law Journal 82–101 (2019).

BATISTA JR., Paulo N., O Brasil não é o Quintal de Ninguém, 2021, Editora Leya, pg. 292 a 323.

BRAGA, J.P. CONTI, B., MAGACHO, G. The New Development Bank (NDB) as a mission-oriented institution for just ecological transitions: a case study approach to BRICS sustainable infrastructure investment. *Revista Tempo do Mundo*, n. 29, 139164 (2022) Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.38116/rtm29art5> >

CAVALCANTI, R. Desenvolvimento sustentável: uma análise a partir da perspectiva dos BRICS, *Rev. secr. Trib. perm. revis.* vol.6 no.11 Asunción, 82–101 (2018).

DUGASA FITE, M. The International Responsibilities of Developed Countries in Adaptation to and Mitigation of Climate Change: An Ethical Mandate, 5(2) *BRICS Law Journal* 100-111 (2018).

FIORI, J. L. Estado, moedas e desenvolvimento. Estado e moedas no desenvolvimento das nações. Editora Vozes, Petrópolis. 49-83. (1999)

HUMPHREY, C. From Drawing Board to Reality: The First Four Years of Operations at the Asian Infrastructure Investment Bank and New Development Bank, Working Paper of the G-24 & Global Development Policy Center of Boston University, (2020) Disponível em <<https://www.bu.edu/gdp/2020/04/30/from-drawingboard-to-reality-the-first-four-years-of-operations-at-the-asian-infrastructureinvestment-bank-and-new-development-bank/>>

IVANOVA, L. et al. Legislative Regulation of Criminal Liability for Environmental Crimes in the BRICS Countries, *Statute Law Review*, hmab008, (2021).

MACHADO, M. R. (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p

MIRANDA, L.; BITTENCOURT NETO, O. BRICS e o Meio Ambiente | BRICS and the Environment. *Revista Justiça do Direito*, v. 32, n. 1, p. 188-202, 15 maio 2018.

RAMAKRISHNA, V., WHITE, M. (2017). Justifying the Creation of an International Environmental Criminal Court (IECC) to Protect World Biodiversity. (2017) Disponível em: < <http://doi.org/10.5281/zenodo.813787> >

TAVARES, M.C. Império, Território e Dinheiro. Estado e moedas no desenvolvimento das nações, Editora Vozes, 2ª Edição Petrópolis. 449-489. (1999)

VASCONCELOS, J.E.M.; MASSONETTO, L.B. Brics: agenda regulatória. 2018. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: < <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-30102020-145527/pt-br.php> > DOI: 10.11606/T.2.2018.tde-30102020-145527.

ZIERO, G.W. Looking for a BRICS perspective on international law. *Revista Brasileira de Direito Internacional*. 304-323 (2015).

O TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO COMO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS ÉTICO-ADMINISTRATIVOS EM ORGANISMOS MULTILATERAIS

Maria Paula Malheiros COUTO⁵⁸
Jonas Esmeraldo Marques de VASCONCELOS⁵⁹

RESUMO

O Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho, ou TAOIT, atua desde 1947 na resolução de conflitos de organizações internacionais que reconhecem sua jurisdição, alcançando mais de 58 mil funcionários e ex-funcionários internacionais que apelam à Corte quando em conflitos com seus empregadores, pessoas jurídicas de direito internacional dotadas de imunidade jurisdicional. Segundo Moll (2010), a imunidade jurisdicional, ou imunidade internacional, é um princípio do Direito Internacional Público que visa afastar a submissão de organizações internacionais, bem como dos seus funcionários, ao julgamento do tribunal local do Estado em que estão situadas, de forma a assegurar o bom desempenho e liberdade de exercício de suas funções. Diante da possibilidade de conflitos, a fim de garantir acesso à jurisdição, muitas organizações estabeleceram tribunais administrativos que julgam controvérsias entre elas e seu pessoal, do TAOIT, objeto de estudo deste artigo. Em análise da doutrina especializada, é inegável que um mecanismo de resolução de conflitos é imprescindível para o exercício, por parte de seus funcionários, do direito fundamental a um julgamento justo, tratando-se de direito humano (Vasconcelos, 2023). Ademais, na análise dos organismos de interesse da pesquisa, estuda-se que o *New Development Bank* (NDB) falha em garantir o acesso à jurisdição aos seus funcionários, a partir de apontamentos sobre seu Código de Conduta (NDB, 2017) e demais documentos internos. Observa-se, enfim, que a imunidade jurisdicional em todas as formas de processo judicial foi garantida ao Banco em seu trigésimo artigo, tão logo foi previsto o mecanismo da arbitragem no Artigo 46, desde que relacionado a conflitos entre o Banco e países membros ou ex-membros (NDB, 2014). Dessa forma, os

⁵⁸ Estudante de Graduação. 9º semestre do Curso de Direito da UFBA, email: mpmacouto@gmail.com

⁵⁹ Orientador do trabalho. Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFBA e do Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS, email: jonnas.vasconcelos@hotmail.com

funcionários não podem recorrer a uma corte nacional ou a um mecanismo imparcial para resolução de conflitos, para além das decisões unilaterais do próprio Banco (VASCONCELOS, 2020). Não obstante, comumente é necessário o esgotamento da via administrativa até que seja possível o recurso a órgão terceiro, fator esse que põe em xeque a urgência de métodos de solução de conflitos trabalhistas internamente coesos, justos e transparentes antes da atuação do tribunal (ILO, 2015). Por sua vez, serão analisadas as formas de adesão ao Tribunal, bem como a submissão de reclamações, formas de impugnação ou clarificação de decisões e execução, acompanhando o andamento interno da reclamação e o julgamento. O presente trabalho objetiva analisar, à luz do direito humano de acesso à jurisdição e a partir dos documentos constitutivos do Tribunal (ILO, 2021, 2023), o funcionamento e desempenho do TAOIT na resolução de conflitos entre funcionários internacionais e os organismos aos quais pertencem ou pertenciam, além da análise da possibilidade de adesão do NDB ao Tribunal para garantir solidez institucional imprescindível à sua funcionalidade, buscando-se analisar se sua natureza seria compatível com o funcionamento do TAOIT, vez que outros bancos multilaterais de desenvolvimento, a exemplo do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), adotaram modelos distintos, como a construção do seu próprio tribunal de apelação. Ainda que seja possível a criação de tribunal interno, é questionável a imparcialidade que um órgão financiado pelo próprio banco poderia obter (Vasconcelos, 2023). Tratando-se de uma pesquisa teórica e bibliográfica, serão utilizados livros e artigos científicos sobre imunidade jurisdicional, direitos humanos, o TAOIT, a ILO e o NDB, todos disponíveis na rede mundial de computadores, bem como os *websites* oficiais das organizações estudadas e acima mencionadas, a fim de obter acesso aos seus documentos internos e aos autos dos julgamentos do Tribunal. Por sua vez, o método de abordagem da pesquisa é o indutivo, de maneira a analisar o principal objeto (TAOIT) e extrair dele as máximas acerca do acesso à jurisdição e da realidade dos mecanismos de resolução de conflitos trabalhistas em nível internacional. A fim de viabilizar sua execução, este trabalho é financiado pela Universidade Federal da Bahia, tendo sido selecionado para desenvolvimento entre os anos 2023 e 2024 pelo Programa de Incentivo às Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC-UFBA). Outrossim, o principal resultado da presente pesquisa é a análise da sistemática de funcionamento do TAOIT, apresentando-se de que forma o Tribunal é regulado, de que maneira as organizações aderem à sua jurisdição, como seus julgamentos são conduzidos processualmente, como se dá a submissão de reclamações trabalhistas, de quais maneiras são impugnadas ou clarificadas as decisões, o modo de execução das sentenças e como seu sistema

atende à necessidade de acesso à justiça dos funcionários em controvérsia com organizações internacionais. Ademais, promoverá a discussão sobre a ausência de proteção trabalhista aos funcionários do NDB, em razão das falhas em seu mecanismo interno de resolução de conflitos, vez que, garantida a imunidade internacional, o Banco não se adequa aos direitos fundamentais do seu pessoal. Dessa forma, provada a imperatividade do acesso à jurisdição pelos funcionários de organizações internacionais de qualquer natureza, máxima do Direito Internacional Público, esta pesquisa analisará a verdadeira efetividade do TAOIT como via de resolução de conflitos ético-administrativos, observadas as possibilidades de atuação do Tribunal diante das organizações que reconhecem sua autoridade, o procedimento de acesso à sua jurisdição e as matérias éticas e administrativas a serem suscitadas.

PALAVRAS-CHAVE: direito de acesso à jurisdição; imunidade jurisdicional; novo banco de desenvolvimento; tribunal internacional.

REFERÊNCIAS

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém: bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-latas**. 2. ed. São Paulo: Leya, 2021.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Best Practices in Resolving Employment Disputes in International Organizations**: Conference Proceedings, ILO Geneva, 15-16 September 2014. Geneva: International Labour Office, 2015. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@jur/documents/publication/wcms_459955.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (ILO). **Labour dispute systems: Guidelines for improved performance**. Turin: International Training Centre of the International Labour Organization, 2013. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@jur/documents/publication/wcms_459955.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (ILO). **Rules of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation**. 9 mai. 2023. Disponível em: https://www.ilo.org/tribunal/about-us/WCMS_249195/lang--en/index.htm. Acesso em: 22 out. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (ILO). **Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation**. 18 jun. 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/tribunal/about-us/WCMS_249194/lang--en/index.htm. Acesso em: 22 out. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (ILO). **Triblex: case-law database**. 20 out 2023. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.bySession>. Acesso em: 22 out. 2023.

MOLL, Leandro de Oliveira. **Imunidades internacionais**: tribunais nacionais ante a realidade das organizações internacionais. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2010.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Agreement on the New Development Bank**. Fortaleza, 2014. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/11/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Code of Business Conduct and Ethics**. Shanghai, 2017. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/01/Code-of-Business-Conduct-and-Ethics-further-revised-20211214r.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

SILVEIRA, Rubens Curado. **A imunidade de jurisdição dos organismos internacionais e os direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2007.

VASCONCELOS, Jonnas. **A Agenda Regulatória dos BRICS**. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

VASCONCELOS, Jonnas. Lawfare no Banco dos BRICS. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 276, jun. 2023. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8266>. Acesso em: 13 out. 2023.

VASCONCELOS, J.; SAGGIORO GARCIA, A. E. The New Development Bank: An evaluation of the first five years of BRICS' financial institution. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 272, fev. 2023. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8060>. Acesso em: 13 out. 2023.