

**VISÕES INTERDISCIPLINARES SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

VOL. 1

PEMBROKE COLLINS

CONSELHO EDITORIAL

PRESIDÊNCIA Felipe Dutra Asensi

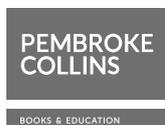
CONSELHEIROS Adolfo Mamoru Nishiyama (UNIP, São Paulo)
Adriano Moura da Fonseca Pinto (UNESA, Rio de Janeiro)
Adriano Rosa (USU, Rio de Janeiro)
Alessandra T. Bentes Vivas (DPRJ, Rio de Janeiro)
Arthur Bezerra de Souza Junior (UNINOVE, São Paulo)
Aura Helena Peñas Felizzola (Universidad de Santo Tomás, Colômbia)
Carlos Mourão (PGM, São Paulo)
Claudio Joel B. Lossio (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal)
Coriolano de Almeida Camargo (UPM, São Paulo)
Daniel Giotti de Paula (INTEJUR, Juiz de Fora)
Danielle Medeiro da Silva de Araújo (UFSB, Porto Seguro)
Denise Mercedes N. N. Lopes Salles (UNILASSALE, Niterói)
Diogo de Castro Ferreira (IDT, Juiz de Fora)
Douglas Castro (Foundation for Law and International Affairs, Estados Unidos)
Elaine Teixeira Rabello (UERJ, Rio de Janeiro)
Glaucia Ribeiro (UEA, Manaus)
Isabelle Dias Carneiro Santos (UFMS, Campo Grande)
Jonathan Regis (UNIVALI, Itajaí)
Julian Mora Aliseda (Universidad de Extremadura, Espanha)
Leila Aparecida Chevchuk de Oliveira (TRT 2ª Região, São Paulo)
Luciano Nascimento (UEPB, João Pessoa)
Luiz Renato Telles Otaviano (UFMS, Três Lagoas)
Marcelo Pereira de Almeida (UFF, Niterói)
Marcia Cavalcanti (USU, Rio de Janeiro)
Marcio de Oliveira Caldas (FBT, Porto Alegre)
Matheus Marapodi dos Passos (Universidade de Coimbra, Portugal)
Omar Toledo Toribio (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru)
Ricardo Medeiros Pimenta (IBICT, Rio de Janeiro)
Rogério Borba (UVA, Rio de Janeiro)
Rosângela Tremel (Juscibernética, Florianópolis)
Roseni Pinheiro (UERJ, Rio de Janeiro)
Sergio de Souza Salles (UCP, Petrópolis)
Telson Pires (Faculdade Lusófona, Brasil)
Thiago Rodrigues Pereira (Novo Liceu, Portugal)
Vania Siciliano Aieta (UERJ, Rio de Janeiro)

ORGANIZADORES:

FELIPE ASENSI, LUCAS MANOEL DA SILVA CABRAL, NARA RÚBIA ZARDIN,
ROSÂNGELA TREMEL

VISÕES INTERDISCIPLINARES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

VOL. 1



PEMBROKE COLLINS
Rio de Janeiro, 2022

Copyright © 2022

Felipe Asensi, Lucas Manoel da Silva Cabral, Nara Rúbia Zardin,
Rosângela Tremel (orgs.)

DIREÇÃO EDITORIAL Felipe Asensi

EDIÇÃO E EDITORAÇÃO Felipe Asensi

REVISÃO Coordenação Editorial Pembroke Collins

PROJETO GRÁFICO E CAPA Diniz Gomes

DIAGRAMAÇÃO Diniz Gomes

DIREITOS RESERVADOS A

PEMBROKE COLLINS

Rua Pedro Primeiro, 07/606

20060-050 / Rio de Janeiro, RJ

info@pembrokecollins.com

www.pembrokecollins.com

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sob quaisquer meios existentes sem autorização por escrito da Editora.

FINANCIAMENTO

Este livro foi financiado pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e pela Pembroke Collins.

Todas as obras são submetidas ao processo de peer view em formato double blind pela Editora e, no caso de Coletânea, também pelos Organizadores.

V832

Visões interdisciplinares sobre políticas públicas / Felipe Asensi,
Lucas Manoel da Silva Cabral, Nara Rúbia Zardin e Rosângela Tremel
(organizadores). – Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021.

v. 1: 422 p.

ISBN 978-65-89891-53-6

1. Ciência política. 2. Políticas públicas. 3. Direito. 4. Interdisciplinaridade.
I. Asensi, Felipe (org.). II. Cabral, Lucas Manoel da Silva (org.). III. Zardin, Nara
Rúbia (org.). IV. Tremel, Rosângela (org.).

CDD 320

SUMÁRIO

ARTIGO - COMUNICAÇÃO E PP.....13

FASCISMO, *FAKE NEWS* E AS TECNOLOGIAS DA COMUNICAÇÃO COMO ESTRATÉGIAS DA EXTREMA-DIREITA NO BRASIL E NO MUNDO.....15

Adriano Rodrigues de Oliveira

Bianca Pessoa Tenório Wanderley

ARTIGOS - ECONOMIA E PP.....31

O CENTRO DE BIOTECNOLOGIA DA AMAZÔNIA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL: BENEFÍCIOS PARA O BIONEGÓCIO AMAZONENSE.....33

Bárbara Dias Cabral

Dimas José Lasmar

O IMPACTO DO REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO DO BRASIL SOBRE A INFLAÇÃO E A DÍVIDA PÚBLICA.....50

Thaís Marculino da Silva

Thayse Andrezza Oliveira Do Bu Araújo

Adeilson Elias de Souza

O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ECONOMIA CRIATIVA.....70

Lilian Bastos Ribas de Aguiar

ARTIGOS - FILOSOFIA E PP.....83

O CONCEITO DE AULA SOB A PERSPECTIVA DA HISTÓRIA DA FILOSOFIA.....85

Gilcimar Bermond Ruezzeno

O USO DE *FAKE NEWS* NA SOCIEDADE DO ESPÉTACULO DE GUY DEBORD....98

Renata Marafon

PASSAPORTE DA VACINA: LIBERDADE INDIVIDUAL VS. BEM COMUM.....118

Beatriz Caputo Weiss Xavier

Rodolpho da Silva Messias

ARTIGOS - FINANÇAS E TRIBUTOS.....133

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS EM TEMPOS DE PANDEMIA..... 135

Beatriz Ribeiro Lopes Barbon

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E O COMPLIANCE TRIBUTÁRIO..... 152

Fabrizio Bon Vecchio

Débora Manke Vieira

ARTIGO - GLOBALIZAÇÃO.....169

EQUÍVOCOS E RESPOSTAS DO GLOBALISMO NO PANORAMA
PÓS-MODERNO..... 171

Fabiana Beppler

ARTIGO - HISTÓRIA DAS PP.....183

HISTÓRIA E MEMÓRIA: MESTRE DE BALSAS E ESTIVADORES DO RIO
PARNAÍBA NAS DÉCADAS DE 1950 A 1964 – URUÇUÍ (PI).....185

Maria dos Anjos Gomes Leite

ARTIGO - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL..... 201

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO INSTRUMENTO PROPULSOR PARA
O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UNIFICADAS NO
COMBATE E PREVENÇÃO DO SUICÍDIO..... 203

Fernanda Diógenes Gomes Vieira

ARTIGO - LITERATURA E PP.....221

A LETRA ESCARLATE, DE NATHANIEL HAWTHORNE: OS REFLEXOS DO
PURITANISMO RELIGIOSO NOS PERSONAGENS PRINCIPAIS..... 223

Ailton Dourado Silva

Lubia Faeth Alves Ferreira

ARTIGOS - PESQUISAS EMPÍRICAS..... 241

HOME-OFFICE E A SAÚDE MENTAL DE ATENDENTES DE
TELEMARKETING DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19.....243

Francisca Jamily de Souza Lima

Gabrielle Ingrid Pereira Ribeiro

Thaís Vieira Nogueira Feitosa

Adalberto Benevides Magalhães Neto

A PERCEPÇÃO DE FUTUROS GESTORES SOBRE RESPONSABILIDADE
SOCIAL CORPORATIVA.....262

Erika Oliveira Uchoa

Thaís Vieira Nogueira Feitosa

Cristiane Madeiro Araújo Souza

ARTIGO - PP E PANDEMIAS.....281

UMA ANÁLISE DA SINDEMIA ENTRE A PANDEMIA DA COVID-19 E OS
CONTEXTOS DE VULNERABILIDADES SOCIAIS.....283

Olga Veloso da Silva Oliveira

Anderson Veloso da Silva

João Batista Lima do Nascimento

Marcio de Vasconcelos Maciel

ARTIGOS - TEORIA DAS PP.....299

MÚLTIPLOS FLUXOS E COALIZÃO DE DEFESA: APROXIMAÇÕES E
LIMITAÇÕES TEÓRICAS.....301

Ana Paula Lima dos Santos

A HISTORICIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO:
UMA ANÁLITICA DAS EXPRESSÕES *POLICY*, *POLITY* E *POLITICS*.....318

João Ygor Gomes

ARTIGOS - TEORIA DO ESTADO.....337

DECAIMENTO DEMOCRÁTICO À BRASILEIRA: UM ENSAIO SOBRE A
ASCENSÃO DOS REGIMES ILIBERAIS NO BRASIL.....339

Pedro Henrique Freitas Silva Lima

A SEPARAÇÃO DOS TRÊS PODERES: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA OBRA DE MONTESQUIEU.....	354
<i>Antonio Guedes Cavalcante Júnior</i>	
<i>Danilo Barbosa Granja</i>	
<i>Fernando Antonio Alves dos Santos</i>	
DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL E O DIREITO COMO INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN.....	366
<i>Danielly Novais do Rego</i>	
"EU SOU, REALMENTE, A CONSTITUIÇÃO!": UMA ANÁLISE DE BOLSONARO SOB A ÓTICA DE CARL SCHMITT.....	381
<i>Kerston Marques Silva Benevides</i>	
RESUMOS.....	393
POLÍTICA ECONÔMICA NA NSN: SOB O ASPECTO DA POLÍTICA FISCAL E MONETÁRIA.....	395
<i>Maysa Gilhermina de Oliveira</i>	
<i>Marindia Feliciano dos Santos</i>	
ATIVIDADE DAS ONGS CONTRA A PESCA INCIDENTAL EM ALTO-MAR: EXTERNALIDADES POSITIVAS OU NEGATIVAS?.....	401
<i>Maysa Gilhermina de Oliveira</i>	
<i>Marindia Feliciano dos Santos</i>	
DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO JURÍDICA: O DILEMA DO DIFÍCIL ACESSO AO DIREITO E AO SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE JUSTIÇA NO BRASIL.....	406
<i>Lethícia Santos Silva</i>	
A EXCLUSÃO DO ICMS DA BASE DE CÁLCULO DO PIS E DA COFINS.....	411
<i>Beatriz Ribeiro Lopes Barbon</i>	
CONTRA A LIBERDADE ABSTRATA: A AUTONOMIA DOS GRUPOS SOCIAIS NO TRADICIONALISMO HISPÂNICO.....	416
<i>Vitor Monteiro Raimondi</i>	

CONSELHO CIENTÍFICO DO CAED-Jus

- Adriano Rosa (Universidade Santa Úrsula, Brasil)
- Alexandre Bahia (Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil)
- Alfredo Freitas (Ambra College, Estados Unidos)
- Antonio Santoro (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)
- Arthur Bezerra de Souza Junior (Universidade Nove de Julho, Brasil)
- Bruno Zanotti (PCES, Brasil)
- Claudia Nunes (Universidade Veiga de Almeida, Brasil)
- Daniel Giotti de Paula (PFN, Brasil)
- Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo (Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil)
- Denise Salles (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
- Edgar Contreras (Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colômbia)
- Eduardo Val (Universidade Federal Fluminense, Brasil)
- Felipe Asensi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
- Fernando Bentes (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil)
- Glaucia Ribeiro (Universidade do Estado do Amazonas, Brasil)
- Gunter Frankenberg (Johann Wolfgang Goethe-Universität - Frankfurt am Main, Alemanha)
- João Mendes (Universidade de Coimbra, Portugal)

- Jose Buzanello (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
- Klever Filpo (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
- Luciana Souza (Faculdade Milton Campos, Brasil)
- Marcello Mello (Universidade Federal Fluminense, Brasil)
- Maria do Carmo Rebouças dos Santos (Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil)
- Nikolas Rose (King's College London, Reino Unido)
- Oton Vasconcelos (Universidade de Pernambuco, Brasil)
- Paula Arévalo Mutiz (Fundación Universitaria Los Libertadores, Colômbia)
- Pedro Ivo Sousa (Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil)
- Santiago Polop (Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina)
- Siddharta Legale (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)
- Saul Tourinho Leal (Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasil)
- Sergio Salles (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
- Susanna Pozzolo (Università degli Studi di Brescia, Itália)
- Thiago Pereira (Centro Universitário Lassale, Brasil)
- Tiago Gagliano (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil)
- Walkyria Chagas da Silva Santos (Universidade de Brasília, Brasil)

SOBRE O CAED-Jus

O **Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus)** é iniciativa consolidada e reconhecida de uma rede de acadêmicos para o desenvolvimento de pesquisas jurídicas e reflexões interdisciplinares de alta qualidade.

O **CAED-Jus** desenvolve-se via internet, sendo a tecnologia parte importante para o sucesso das discussões e para a interação entre os participantes através de diversos recursos multimídia. O evento é um dos principais congressos acadêmicos do mundo e conta com os seguintes diferenciais:

- Abertura a uma visão multidisciplinar e multiprofissional sobre o direito, sendo bem-vindos os trabalhos de acadêmicos de diversas formações;
- Democratização da divulgação e produção científica;
- Publicação dos artigos e resumos em livro impresso no Brasil (com ISBN), com envio da versão digital aos participantes;
- Interação efetiva entre os participantes através de ferramentas via internet;
- Exposição permanente do trabalho e do vídeo do autor, durante o evento, no site para os participantes;

O Conselho Científico do **CAED-Jus** é composto por acadêmicos de alta qualidade no campo do direito em nível nacional e internacional, tendo membros do Brasil, Estados Unidos, Colômbia, Argentina, Portugal, Reino Unido, Itália e Alemanha.

Em 2021, o **CAED-Jus** organizou o seu tradicional **Congresso Interdisciplinar de Políticas Públicas (ConiPUB 2021)**, que ocorreu entre os dias 27 e 29 de outubro de 2021 e contou com 50 Áreas Temáticas e mais de 250 artigos e resumos expandidos de 43 universidades e 22 programas de pós-graduação *stricto sensu*. A seleção dos trabalhos apresentados ocorreu através do processo de *peer review* com *double blind*, o que resultou na publicação dos livros do evento.

Esta publicação é financiada por recursos do Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), do Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e da Editora Pembroke Collins e cumpre os diversos critérios de avaliação de livros com excelência acadêmica nacionais e internacionais.

ARTIGO - COMUNICAÇÃO E PP

FASCISMO, *FAKE NEWS* E AS TECNOLOGIAS DA COMUNICAÇÃO COMO ESTRATÉGIAS DA EXTREMA- DIREITA NO BRASIL E NO MUNDO

*Adriano Rodrigues de Oliveira*¹

*Bianca Pessoa Tenório Wanderley*²

INTRODUÇÃO

Ao longo das décadas de 1930 e 1940, o mundo observou a ascensão e queda dos regimes nazista e fascista na Europa. Esses regimes totalitários não cresceram e se sustentaram ao longo deste período exclusivamente por meio do aparato militar, mas também por meio de um aparato ideológico operacionalizado pela propaganda. A veiculação de mensagens, símbolos e imagens para a mobilização de determinados valores e emoções tornou-se elemento fundamental para o estabelecimento da ideologia autoritária nas sociedades em que esses regimes emergiram.

No século XXI, após várias décadas de transformação política e social, observamos a consolidação total ou parcial da democracia liberal como

1 Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Aluno do curso de especialização em Comunicação Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

2 Graduada em Jornalismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Aluna do curso de especialização em Comunicação Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

regime político e do Estado de direito como sistema de justiça no mundo ocidental. Contudo, os fatos mais recentes do cenário político mundial revelam que permanece possível a ascensão de líderes autoritários capazes de mobilizar os sentimentos das massas por meio da propaganda e do uso de símbolos e imagens, fragilizando a própria democracia e resgatando práticas que nos remetem ao período do nazifascismo, ao menos no que se refere à construção estética e propagandística dos seus líderes e movimentos.

No Brasil, após as conturbadas eleições presidenciais de 2018, chegou à chefia do Poder Executivo federal Jair Bolsonaro, um deputado federal há quase 30 anos no legislativo e desde sempre identificado com pautas ligadas aos interesses de agentes de segurança, militares, policiais, bem como a valores reacionários no campo dos costumes, tal como os movimentos antiaborto e antidrogas. Nesse sentido, Bolsonaro pode ser colocado no mesmo campo de outros líderes de perfil populista de extrema-direita que se elegeram pelo mundo nos últimos anos, tal como Donald Trump (EUA), Viktor Orbán (Hungria), entre outros.

O governo Bolsonaro, bem como o movimento que se forma em torno de si, denominado bolsonarismo, tem como uma de suas principais características a promoção de atos, eventos, imagens e declarações que buscam fidelizar e radicalizar cada vez mais seus adeptos e apoiadores, realizados pelo próprio Bolsonaro ou por seus ministros e assessores. Em alguns desses episódios, amplamente divulgados nos meios de comunicação nacionais, observam-se possíveis diálogos com os elementos essenciais do fascismo e nazismo, tanto do ponto de vista comunicacional quanto ideológico.

Nesse contexto, a ampliação do acesso à internet e as plataformas digitais de comunicação e notícias fez avançar, por um lado, a pluralidade de conteúdos – inclusive de canais alternativos aos discursos hegemônicos da grande mídia –, e por outro a vulnerabilidade do público em geral às investidas da desinformação e das notícias falsas. O avanço desenfreado dos processos de desinformação, alimentado por lideranças populistas de extrema-direita nacionais e internacionais, contribui para a construção de um ambiente fértil para o fortalecimento de ideologias autoritárias na sociedade e no ambiente político.

O uso de robôs e contas falsas para disseminação de conteúdos políticos, bem como a formação de bolhas informacionais, trazem à tona os

desafios da relação do ser humano com a tecnologia e seu impacto na política. Os algoritmos e a inteligência artificial usados para fins políticos e de manutenção de poder tornaram-se peça importante da dinâmica eleitoral em todo o mundo, favorecendo o engajamento de eleitores com base em discursos de ódio que circulam no ambiente digital.

Diante do exposto, o presente trabalho busca, por um lado, discutir a presença do espectro fascista no ambiente político contemporâneo utilizando como estudo de caso o chamado bolsonarismo e suas lideranças, e por outro lado busca-se apontar os desafios contemporâneos relacionados ao avanço tecnológico e o uso da tecnologia no debate político digital, por meio tanto de aportes teóricos como de dados secundários.

A PRESENÇA DO ESPECTRO FASCISTA NO AMBIENTE POLÍTICO CONTEMPORÂNEO

Desde 1989, com a consolidação da Constituição Cidadã, a redemocratização pós-ditadura e o retorno do sufrágio universal, o Brasil vem experimentando o seu mais longo período de relativa estabilidade democrática. Contudo, a partir de 2013, com a realização de protestos em massa, o surgimento da operação lava-jato em 2014, e o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, o país tem se tornado palco de uma constante e aguda crise política e social. Turbulências políticas semelhantes são encontradas também em outros países, e é neste cenário que observamos a ascensão de líderes populistas de direita e extrema-direita, de postura autoritária, e que se utilizaram de diferentes mecanismos de propaganda para mobilizar sentimentos da população. Em alguns casos, é possível observar características semelhantes às do nazifascismo.

A linguagem utilizada na comunicação e na propaganda dos regimes nazista e fascista possui em comum alguns elementos fundamentais: culto à figura de um líder, de um mito; defesa do ultranacionalismo; militarização da nação; escolha de um “inimigo” especial para difamação constante; apelo às emoções, evitando ideias abstratas. Nos dias atuais, líderes populistas de extrema-direita com objetivo de instaurar regimes de controle, mobilizam seguidores utilizando um ou mais desses elementos. Estes o fazem muitas vezes invocando o direito à liberdade de expressão consolidado nas democracias liberais do ocidente, em muitos casos com o objetivo

implícito ou explícito de fragilizar o próprio regime democrático. Stanley (2020) aponta sobre isso:

A democracia, ao permitir a liberdade de expressão, abre espaço para que um demagogo explore a necessidade que o povo tem de um homem forte; o homem forte usará essa liberdade para se aproveitar dos ressentimentos e medos das pessoas [...]. Os fascistas sempre estiveram familiarizados com essa receita de usar as liberdades da democracia contra ela mesma. O ministro da propaganda nazista, Joseph Goebbels, declarou certa vez: “Essa será sempre uma das melhores piadas da democracia, que ela deu a seus inimigos mortais os meios pelos quais foi destruída”. Hoje não é diferente do passado. Mais uma vez, encontramos inimigos da democracia liberal empregando essa estratégia, levando a liberdade de expressão aos seus limites e, por fim, utilizando-a para subverter o discurso dos outros. (STANLEY, 2020, p. 45).

Nesse contexto, destaca-se ainda a importância do uso da tecnologia, sobretudo as redes sociais e os aplicativos de troca de mensagens, no debate público contemporâneo. O uso dessas ferramentas, que têm em si a forte atuação de algoritmos e *Big Data*, por líderes populistas de extrema-direita têm se mostrado eficiente no manejo e propagação de suas ideias, valores e visões de mundo. A produção de conteúdo personalizado para um público-alvo e fora dos controles e da checagem de fatos é uma característica central desse tipo de comunicação, conforme aponta Da Empoli (2020):

Hoje, o tratamento dos físicos estatísticos permite enviar uma mensagem personalizada a cada eleitor com base nas características individuais. Isso possibilita uma comunicação muito mais eficaz e racional do que no passado, mas levanta algumas questões problemáticas. [...] Pode-se, por exemplo, abordar argumentos mais controversos, endereçando-os somente àqueles que lhe são sensíveis, sem correr o risco de perder apoio de outros eleitores que pensam diferente. Como grande parte dessa atividade se passa nas redes sociais, isso implica, ao menos na aparência, uma comunicação entre pares, mais do que uma mensagem que venha do alto: esse tipo de propaganda viral escapa a qualquer forma de controle e checagem

de fatos. Se por acaso tiver que ser revelado, sua paternidade poderá facilmente ser negada pelo ator político que está na origem do fato divulgado. O resultado é que o que alguns começam a definir como “dog whistle politics”, “política do apito do cão”, quando só alguns percebem o chamado, enquanto outros não ouvem nada. (DA EMPOLI, 2020, p. 152-153).

No Brasil, onde muitos autores identificam a presença de um fascismo típico da sociedade brasileira, observou-se a ascensão de grupos de direita e extrema-direita na política e nos meios de comunicação nos últimos anos. Há diferentes olhares sobre a questão, nos quais pode-se afirmar que este fascismo brasileiro sempre existiu, somente não tinha tanta visibilidade, ou que ele de fato emergiu da forma como se apresenta atualmente a partir dos fenômenos políticos ocorridos em 2013 e desencadeados por este momento na história. Sobre essa questão, a antropóloga Rosana Pinheiro-Machado apresenta a seguinte perspectiva:

A lógica fascista brasileira é difusa. Ela não é facilmente identificada, pois propaga um ódio mais pulverizado, direcionado a uma massa diversa. É animada por uma mídia que busca seus próprios interesses, uma polícia violenta, um movimento religioso fanático e uma elite sui generis que, na teoria, defende o liberalismo, mas na prática age para defender privilégios. Ao passo que a extrema-direita geralmente vê seu povo como superior, encarna o nacionalismo para tanto, o fascismo idiossincrático à brasileira não idolatra a si próprio, mas sim aqueles países que nos barram na imigração. A semente do fascismo tropical está presente em todas as classes, em todas as regiões. Há quem diga que ele piorou após junho de 2013. Há quem acredite que sempre foi assim e que ele apenas mostrou sua cara como tendência da polarização. Há ainda quem afirme que se trata simplesmente de backlash, ou seja, uma retaliação, resultado das incipientes mudanças nas estruturas da profunda desigualdade brasileira. (PINHEIRO MACHADO, 2019, p. 71-72).

A presença permanente do autoritarismo na sociedade brasileira, que pode ser entendida como uma espécie de “fascismo popular” (SOUZA,

2019) abre um largo espaço para a circulação e apropriação dos discursos propagados pelas lideranças populistas de extrema-direita. Independentemente de sua origem e desenvolvimento, o fato é que esta realidade está muito presente nos dias atuais e têm ditado os rumos e pautas do debate público e das decisões dos atores políticos. A análise deste fenômeno é de fundamental importância para a compreensão do atual “espírito do tempo” de nossa geração e dos caminhos necessários e possíveis para sua superação e garantia da democracia e do futuro das próximas gerações.

A utilização de elementos que dialogam com a estética e a propaganda nazifascista é motivo no mínimo de atenção para todos aqueles que desejam compreender como esses líderes populistas de extrema-direita mobilizam sentimentos, símbolos e discursos para se dirigir tanto a seus apoiadores quanto à sociedade em geral, e como isso impacta o ambiente democrático de uma sociedade.

ALGUMAS EVIDÊNCIAS DA APROXIMAÇÃO ENTRE O BOLSONARISMO E O NAZIFASCISMO

A relação entre o político Jair Bolsonaro e grupos neonazistas no Brasil não é recente. A antropóloga Adriana Dias Ferreira, que pesquisa sobre as atividades desses grupos há mais de vinte anos, encontrou provas em seus arquivos de que neonazistas brasileiros apoiam Bolsonaro há pelo menos 17 anos.³ No material levantado desde 2006 há um *banner* de propaganda de Bolsonaro presente em um grande site neonazista e também uma carta escrita por ele direcionada a esse público, evidenciando que sua base de apoio foi formada ao longo do tempo, ao menos em parte, de grupos neonazistas e simpatizantes do nazifascismo.

Já no tempo presente, alguns episódios envolvendo Bolsonaro e seus apoiadores, amplamente divulgados nos meios de comunicação nacionais, fornecem evidências de possíveis semelhanças e referências estéticas e ideológicas com os regimes nazifascistas do século XX, sendo algumas mais sutis e outras bastante explícitas. Um dos episódios mais notáveis neste âmbito foi o caso do ex-Secretário Especial de Cultura Roberto Al-

3 DEMORI, Leandro. Pesquisadora encontra carta de Bolsonaro publicada em sites neonazistas em 2004. *The Intercept Brasil*, 2021. Disponível em: <<https://bitly.com/zfRC5>> Acesso em: 13/09/2021.

vim. O então colaborador do governo Bolsonaro fez um pronunciamento em que copiou uma citação do ministro da propaganda da Alemanha nazista, Joseph Goebbels, para divulgar o Prêmio Nacional das Artes.⁴ Além disso apresentou um cenário no vídeo muito semelhante às imagens históricas em que Goebbels aparece, constituindo uma estética geral de clara referência nazista. O fato provocou ampla repercussão negativa, o que levou à exoneração do então responsável pela política cultural do país.

Em episódio mais recente, Bolsonaro participou de uma reunião na qual recebeu a parlamentar alemã Beatrix von Storch, neta de Lutz Graf Schwerin von Krosigk, ministro das finanças de Hitler, e expoente do partido conservador nacionalista.⁵ A parlamentar já se referiu a imigrantes como “horda de estupradores” e defendeu que a polícia abrisse fogo contra mulheres e crianças que tentassem entrar no país. A parlamentar se referiu a Bolsonaro como alguém “humilde” e “amável” e posteriormente sugeriu a criação do que chamou de uma “internacional conservadora” com o apoio de Bolsonaro e outros líderes de extrema-direita.⁶

Esse movimento de aproximação de políticos brasileiros com o nazifascismo não se resume apenas a discursos e reuniões, mas provoca efeitos reais. O aumento explosivo de denúncias de crimes cibernéticos ligados à apologia do nazifascismo, bem como o aumento da presença de células nazifascistas pelo país, evidenciam a materialização e os efeitos da circulação dessas ideias e símbolos autoritários propagados por autoridades públicas, sobretudo ligadas ao bolsonarismo.⁷ Ao mesmo tempo, o bolsona-

4 GOES, Bruno. Roberto Alvim copia discurso do nazista Joseph Goebbels e causa onda de indignação. *Jornal O Globo*, 2020. Disponível em: <<https://bityli.com/5rFE6>>. Acesso em: 11/09/2021.

5 BBC. Beatrix von Storch: quem é a líder da extrema-direita alemã que se reuniu com Bolsonaro. *Portal G1*, 2021. Disponível em: <<https://bityli.com/3G373>>. Acesso em: 11/09/2021.

6 SANCHEZ, Mariana. Neta de ministro de Hitler, deputada alemã sugere 'internacional conservadora' com Bolsonaro. *BBC News*, 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58325310>>. Acesso em: 11/09/2021

7 MENA, Fernanda. Brasil vive escalada de grupos neonazistas e aumento de inquéritos de apologia do nazismo na PF. *Folha de S. Paulo*, 2021. Disponível em: <<https://bityli.com/tDwli>>. Acesso em: 11/09/2021.

rismo tem como um de seus alvos preferenciais as mulheres e a imprensa, o que se evidencia com os inúmeros ataques feitos a jornalistas.⁸

Por fim, cabe destacar o papel da tecnologia e das redes sociais na propagação dessas ideias no mundo contemporâneo, o que leva à necessidade de se fazer uma reflexão sobre a relação dos seres humanos com a tecnologia e seus possíveis impactos sociais, políticos e também humanitários.

A RELAÇÃO DO SER HUMANO COM A TECNOLOGIA E OS RISCOS DO AVANÇO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O debate filosófico e sociológico sobre inteligência artificial contribui para evidenciar um conjunto de dúvidas e questões inescapáveis ao pensamento sobre humanidade e tecnologia no mundo contemporâneo. Por exemplo, se num futuro próximo as máquinas tornarão de fato nossa vida melhor ou se serão ferramentas de potencialização das injustiças. O uso de algoritmos e inteligência artificial em campanhas políticas não escapa a essas possíveis implicações, sendo pertinente a reflexão acerca da relação dos seres humanos com a tecnologia e desta com a política.

Entre os pensadores da tecnologia no mundo contemporâneo, destacamos um grupo que podemos denominar como prudencialistas. Estes analisam as possíveis implicações do avanço do desenvolvimento da inteligência artificial e nos alertam sobre como este fenômeno pode se voltar contra a própria humanidade. Entre eles, destaca-se aqui o pensamento de Yuval Harari e de Nick Bostrom.

O historiador israelense Yuval Harari alerta para os possíveis perigos envolvendo a inteligência artificial e os sistemas de *Big Data*, sobretudo no que concerne às questões de guerra e de vigilância, afirmando que muitas pessoas temem a desobediência das máquinas, quando na verdade o problema pode ser exatamente a obediência cega delas:

Um ditador cruel armado com robôs assassinos não precisaria ter medo de que seus soldados se voltassem contra ele, não importa quão perversas e loucas fossem suas ordens. [...] Sistemas de ar-

8 Congresso em Foco. Bolsonaro dá segundo show de grosseria contra uma jornalista em quatro dias. Congresso em Foco, 2021: Disponível em: < <https://bityli.com/aQk9f7> > Acesso em: 11/09/2021.

mas autônomos, no entanto, são uma catástrofe iminente, porque a maioria dos governos são eticamente corruptos, se não explicitamente malignos. O perigo não se restringe a máquinas de matar. Sistemas de vigilância podem ser igualmente arriscados. Nas mãos de um governo benigno, algoritmos poderosos de vigilância podem ser a melhor coisa que já aconteceu ao gênero humano. Mas os mesmos algoritmos de Big Data podem também dar poder a um futuro Grande Irmão, e podemos acabar em um regime de vigilância orwelliano, no qual todo mundo é monitorado o tempo todo. (HARARI, 2018).

E prossegue afirmando que não é exatamente com uma rebelião das máquinas que devemos nos preocupar, e sim com as decisões do próprio ser humano diante do que as máquinas podem potencializar. Isso ocorre porque há uma diferença entre inteligência e consciência, e que as máquinas não possuem esta última:

A ficção científica tende a confundir inteligência com consciência, e supõe que para se equipar ou suplantar a inteligência humana os computadores terão de desenvolver consciência. O enredo básico de quase todos os filmes e livros sobre IA gira em torno do momento mágico no qual um computador ou robô ganha consciência. [...] Porém na realidade não há motivo para supor que a inteligência artificial vá desenvolver consciência, porque inteligência e consciência são coisas muito diferentes. Inteligência é a aptidão para resolver problemas. Consciência é a aptidão para sentir coisas como dor, alegria, amor e raiva. Tendemos a confundir os dois porque nos humanos e nos outros mamíferos a inteligência anda de mãos dadas com a consciência. Mamíferos resolvem a maioria dos problemas sentindo coisas. Computadores, no entanto, resolvem problemas de maneira muito diversa. (HARARI, 2018).

Já o professor da Universidade de Oxford Nick Bostrom, na conclusão da sua obra sobre a superinteligência, nos alerta sobre o problema do controle e do autoaperfeiçoamento recursivo acerca das inteligências artificiais, que precisarão cada vez mais de métodos de segurança. Sobre

a delicadeza do tema e os perigos que a humanidade pode encontrar no futuro ele afirma:

Diante do prospecto de uma explosão da inteligência, nós, humanos, somos como crianças pequenas brincando com uma bomba. Tamanho é o descompasso entre o poder do nosso brinquedo e a imaturidade da nossa conduta. A superinteligência é um desafio para o qual não estamos preparados atualmente e assim continuaremos por um longo tempo. Sabemos pouco a respeito do momento em que a detonação ocorrerá, embora seja possível ouvir um fraco tiquetaque quando aproximamos o dispositivo dos nossos ouvidos. (BOSTROM, 2018).

Seja pela perspectiva prudencialista ou por outras perspectivas, está claro que o debate acerca dos rápidos avanços tecnológicos, sobretudo da inteligência artificial, está muito longe das conclusões. No entanto, as visões aqui apresentadas destacam a importância de se pensar em formas de evitar e mitigar os danos que podem ser causados pelo mau uso da tecnologia, seja diminuindo o ritmo do avanço ou inovando em segurança.

FAKE NEWS E DESINFORMAÇÃO

Notícias falsas veiculadas não por acaso ou sem querer, mas com intenções específicas de enganar, disseminar mentiras, difamar, ou de simplesmente fazer a maioria da população ter uma opinião ao invés de outra, são lançadas estrategicamente na internet todos os dias. Além disso, mecanismos baseados em bolhas de informação, que determinam a possibilidade de um usuário de ter acesso a notícias sobre um tema específico na internet, conseguem atualmente disparar informações para públicos que têm um perfil específico sem que essas mesmas informações cheguem a outros usuários. Por essas razões, como define Magrani e Oliveira (2018, p. 10) “As *deep fakes*, os algoritmos, o *filter bubble*, [...] colocam em xeque a forma como se olha para a realidade, afetando aspectos da vida que vão além das eleições”.

Em seu artigo, Magrani e Oliveira defendem a definição de um código de ética e moral que estabeleça procedimentos não apenas para o

compartilhamento de informações, mas também para toda a cadeia de produção de notícias. No entanto, em um mundo comandado pelo interesse de grandes corporações transnacionais de diversas áreas de atuação, incluindo as de comunicação, como as redes sociais, e de pesquisa, como os buscadores, pensar na aplicação de um código de ética que regule ou impeça os seus projetos de controle e interesses capitalistas é, no mínimo, utópico.

Os autores defendem “a possibilidade de se compreender as plataformas digitais como esferas públicas abstratas, dotadas de grande potencial comunicativo e democrático” (2018, p. 13). O potencial democrático, no entanto, é afetado por essa lógica do capitalismo, da necessidade de geração de lucro de empresas como Facebook (que também controla redes sociais de utilização massiva dentre a população, como Instagram e WhatsApp) e até mesmo pelo interesse dessas corporações, de outros indivíduos ou de grupos políticos que utilizam dados de usuários dessas redes para atingir seus objetivos. Objetivos estes que incluem ganhar eleições e participar da política de forma que seu poder seja mantido.

Ainda que não seja possível calcular com exatidão qual o impacto da ampla circulação de informações e *fake news* na política, sabemos que elas afetaram diretamente os resultados dos processos eleitorais recentes no país e também em outras partes do mundo. Uma vez que as eleições, em uma democracia representativa, são a principal forma de garantir a participação e soberania do povo nas disputas políticas, quando estas acontecem baseadas em campanhas de desinformação e discurso de ódio acerca dos concorrentes, torna-se um desafio escolher quais representantes de fato caracterizam a vontade do povo.

Uma vez que entendemos que uma maneira eficiente de combater as informações falsas que circulam pela internet e nas redes sociais é através da checagem minuciosa dos assuntos, podemos dizer que em contraponto às *fake news* está o papel do jornalismo e de seus profissionais. Para Porcello e Brites (2018, p. 11), “a melhor e mais eficiente maneira de evitar a proliferação de informações falsas, mentiras e *fake news* é a correta e minuciosa checagem dos assuntos e seus desdobramentos”, uma defesa do que os autores chamam de missão primordial do jornalismo, que é “verificar antes de publicar e levar ao público o que for obtido de fonte confiável e verdadeira”.

No entanto, as notícias falsas e informações sensacionalistas chegam até as pessoas antes das verdadeiras. Para Canavilhas e Ferrari (2018, p. 33) as *fake news* são “frugais e só existem porque as pessoas precisam de notícias, verdadeiras ou não, para alimentar as próprias certezas”. Além do desejo das pessoas de afirmarem suas convicções através de conteúdos que se tornam oficializados e legitimados por elas próprias, as redes sociais permitem este rápido compartilhamento de materiais e estão literalmente na ponta dos dedos da maioria dos cidadãos. Um código de ética, como sugerido por Magrani e Oliveira, não existe e mesmo o aumento no número de agências de checagem e de métodos que buscam alertar pessoas sobre a veracidade daquilo que leem não são o suficiente para dar conta do tamanho do problema.

AS CAMPANHAS BOLSONARISTAS NO 7 DE SETEMBRO

Esse “novo ecossistema mediático em que o usuário já não consegue distinguir a informação falsa da verdadeira, com graves repercussões nas eleições” (CANAVILHAS; FERRARI, 2018, p. 33) foi o grande palco da campanha eleitoral de Bolsonaro em 2018. Tal campanha não poupou o uso destas ferramentas para garantir que, ainda que de forma manipulada, o nome de Bolsonaro estivesse sendo comentado positivamente por usuários de redes sociais, especialmente no WhatsApp e Twitter.

Em um dos casos, ainda durante as campanhas eleitorais de 2018, contratos que chegavam a custar R\$ 12 milhões foram feitos entre apoiadores de Bolsonaro e a empresa espanhola *Enviawhatsapps* para que fossem disparadas massivamente mensagens de apoio ao então candidato em grupos de WhatsApp.⁹ A prática, que desperta na população uma falsa sensação de que Bolsonaro era querido por mais pessoas do que era na realidade, é considerada ilegal pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda assim, em setembro de 2019, 80% das contas utilizadas para esses disparos de *fake news* estavam ativas e funcionando com o mesmo objetivo.¹⁰ A prática não parou com o final das eleições.

9 ALESSI, Gil; VIEJO, Manuel. Empresários financiaram disparos em massa pró-Bolsonaro no Whatsapp, diz jornal. El País, 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/18/politica/1560864965_530788.html>. Acesso em: 12/09/2021.

10 MILITÃO, Eduardo; Aiuri Rebello. Rede de fake news com robôs pró-Bolsonaro mantém 80% das contas ativas. UOL, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ul>

Ao longo de todo o ano de 2021, a esquerda brasileira, seus partidos e movimentos sociais organizaram em todo o país protestos denunciando a má gestão do presidente Jair Bolsonaro diante da pandemia de Covid-19 e o impacto da sua política na vida das pessoas e na economia. Os protestos que aconteceram em mais de 200 cidades no Brasil e no mundo em 29 de maio deste ano, a primeira grande mobilização após o afrouxamento dos protocolos de segurança contra o coronavírus, levaram organicamente milhares de pessoas às ruas pedindo a saída de Bolsonaro do poder, por mais políticas públicas de saúde, garantia das vacinas e de comida para a população.

Esses atos, realizados com a expertise e sabedoria popular em organizar manifestações com larga aderência, mesmo com pouco financiamento, aconteceram outras vezes desde então e continuam sendo organizadas em todo o país. Na contramão, apoiadores de Bolsonaro, para demonstrar seu apoio ao presidente e apresentar suas demandas antidemocráticas, organizaram-se para sair às ruas no dia 7 de setembro, dia da Independência do Brasil, um símbolo do nacionalismo. No entanto, as estratégias de divulgação e a aderência das pessoas ao movimento aconteceram através de ferramentas muito diferentes.

Para aumentar a sensação de adesão às passeatas antidemocráticas em 7 de setembro deste ano e, conseqüentemente, ampliar o interesse de aliados ao presidente em ir às ruas organicamente, bolsonaristas utilizaram de impulsionamento artificial de *hashtags* nas redes sociais. A apuração realizada pelo Radar Aos Fatos¹¹ foi feita a partir da análise de cerca de 330 mil *tweets* que comparavam as *tags* #Dia07VaiSerGigante, #Dia7VaiSerGigante, #7deSetembroVaiSerGigante, e outras como #TheMaskedBrasil, em referência ao programa de TV da Rede Globo, e a palavra “sextou”. O resultado da pesquisa apontou que o desempenho das primeiras *tags*, em apoio a Bolsonaro, é 15 pontos mais alto do que o das demais palavras, o que aponta para um crescimento artificial da pauta nas redes sociais. Durante o dia das

timas-noticias/2019/09/19/fake-news-pro-bolsonaro-whatsapp-leicoes-robos-disparo-em-massa.htm>. Acesso em: 12/09/2021.

11 ELY, Débora; BARBOSA, João. Ação coordenada impulsiona artificialmente convocação para atos de 7 de Setembro no Twitter. *Radar Aos Fatos*, 2021. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/acao-coordenada-impulsiona-artificialmente-convocacao-para-atos-de-7-de-setembro-no-twitter/>>. Acesso em: 12/09/2021.

passatas, o Bot Sentinel¹², plataforma independente de monitoramento de perfis e *hashtags* nas redes sociais, indicou que a *tag* #7DESETPELALIBERDADE era a segunda mais utilizada por robôs no Twitter.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2013, o Brasil tem passado por constantes turbulências políticas e sociais, que se desdobraram na chegada do bolsonarismo ao poder, com sua concepção autoritária de política e sociedade, tal como foi discutido no decorrer do presente trabalho. Simultaneamente, e ligada a isso, está em marcha uma revolução digital que altera a dinâmica do debate político e eleitoral no mundo.

Em um mundo onde a diversidade informacional atinge um patamar nunca antes visto, em decorrência do avanço da internet e das redes sociais, cabe indagar se o Brasil tem levado a sério o debate sobre a real importância do trabalho jornalístico para a garantia da verdade e da democracia. É necessário haver um compromisso tanto da própria mídia, quanto dos governos para que as *fake news* e a pós-verdade não tome todo ou quase todo o debate público. A construção desse compromisso não se dá somente por reposicionamentos e autocríticas pontuais, mas pela ampla discussão na sociedade civil e nos parlamentos acerca do papel e das obrigações das instituições da imprensa.

Assim, com riscos reais ao ambiente democrático que observamos hoje, não podemos nos dar ao luxo de ter uma imprensa que seja descompromissada com a garantia da democracia, da apuração rigorosa dos fatos e informações. É necessário também que haja a defesa dos processos democráticos de eleição, desde a sua campanha até a tomada de posse dos candidatos eleitos. É prejudicial à sociedade que *fake news* tenham tanta influência e poder nos processos eleitorais e quanto mais grupos antidemocráticos se especializarem no seu uso, mais sombria se tornará a democracia, se é que ainda existirá alguma.

12 CARVALHO, Lucas. 7 de setembro: robôs pró-Bolsonaro inflam apoio a manifestações no Twitter. Tilt UOL, 2021. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2021/09/07/7-de-setembro-robos-inflam-apoio-a-bolsonaro-no-twitter.htm>>. Acesso em: 12/09/2021.

Por fim, a sociedade civil tem o papel de cobrar constantemente de seus representantes uma resposta firme e democrática contra a propagação de discursos de ódio, desinformação e contra a circulação de ideias e símbolos nazifascistas. Para tanto, nossa relação com o ambiente digital deve ter como norte o aprimoramento do regime democrático e das instituições republicanas. Ao mesmo tempo, a tecnologia deve estar a serviço do interesse público inclusive como instrumento de educação cidadã e de modernização de processos participativos. Pois tal como sugere Harari, os efeitos da tecnologia e seu avanço na sociedade são resultado do que nós, humanos, fazemos dela.

REFERÊNCIAS

- BOSTROM, N. **Superinteligência: caminhos, perigos e estratégias para um novo mundo**. Darkside; 1ª edição (9 maio 2018).
- CANAVILHAS, J.; FERRARI, P. **Fact-checking: o jornalismo regressa às origens. Jornalismo em tempo de transformação: desafios de produção e de ação**, p. 30-49, 2018.
- DA EMPOLI, G. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestígio, 2020.
- HARARI, Y. N. Liberdade – Big Data está vigiando você. In: _____. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- MAGRANI, E.; OLIVEIRA, R. M. A esfera pública (forjada) na era das *fake news* e dos filtros-bolha. **Cadernos Adenauer**. *Fake news* e as eleições, 2018.
- PINHEIRO-MACHADO, R. **Amanhã vai ser maior: o que aconteceu com o Brasil e as possíveis rotas de fuga para a crise atual**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.
- PORCELLO, F. A. C.; DIAS, F. de B. C. **Verdade x mentira: a ameaça das *fakenews* nas eleições de 2018 no Brasil**. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (41.: 2018 set. 02-09: Joinville, SC). **Anais...** São Paulo: Intercom, 2018. 2018.
- SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.
- STANLEY, J. **Como funciona o fascismo: a política do “nós” e “eles”**. Porto Alegre: L&PM, 2020.

ARTIGOS - ECONOMIA E PP

O CENTRO DE BIOTECNOLOGIA DA AMAZÔNIA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL: BENEFÍCIOS PARA O BIONEGÓCIO AMAZONENSE

*Bárbara Dias Cabral*¹³

*Dimas José Lasmar*¹⁴

INTRODUÇÃO

Instalado em Manaus-AM, em um complexo com área construída de 12 mil metros quadrados, o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) objetiva a criação de alternativas econômicas mediante a inovação tecnológica para o melhor aproveitamento econômico e social da biodiversidade amazônica de forma sustentável (GOV, 2021). Atualmente encontra-se sob a égide da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) – uma autarquia vinculada ao Ministério da Economia que administra a Zona Franca de Manaus e as isenções tributárias, além do Amazonas, das áreas dos estados de Rondônia, Roraima, Acre e Amapá.

13 Doutoranda em Biotecnologia na linha de pesquisa Gestão da Inovação (UFAM) no Programa PPGBIOTEC; mestre em Direito Ambiental (UEA); especialista em Gestão Pública e Direito Processual Civil; servidora pública requisitada pelo TRE-AM e advogada (OAB 7565/AM); ex-professora universitária (graduação e especialização).

14 Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (2005); professor da Universidade Federal do Amazonas (Ufam)/FES/DEA; professor colaborador dos programas de doutorado PPGBiotec e BIONORTE.

Para melhor atuação do CBA, com base em algumas publicações de especialistas, sugere-se que se transforme numa organização social: tipo de organização privada que se dedica à resolução de problemas sociais, com o intuito de criar valor social de um modo sustentável (BERNARDINO, 2017). A ideia está orientada em duas direções: de um lado, a participação do Estado em atividades privadas; e de outro, a participação popular na gestão administrativa, cumprindo-se, no nosso país, o princípio constitucional de democracia não apenas representativa, mas também participativa (ERHARDT, 2001).

Com tal informação, vem o seguinte questionamento: é possível prever benefícios para o bionegócio amazonense decorrentes da transformação do Centro de Biotecnologia da Amazônia numa organização social? O trabalho justifica-se pela necessidade de apresentar ao mundo acadêmico e à sociedade os possíveis desdobramentos da alteração de sua natureza jurídica. A pesquisa tem por objetivo apresentar o Centro de Biotecnologia da Amazônia como uma instituição fomentadora do bionegócio amazonense, a partir da definição de sua personalidade jurídica.

A metodologia a ser aplicada ao trabalho quanto ao tipo de pesquisa será exploratória. Quanto aos métodos empregados, será bibliográfica e documental. Em relação à técnica de coleta de dados, será aplicada a pesquisa bibliográfica; já a técnica de análise de dados será qualitativa.

Para tanto, propõe-se com o trabalho apresentar um breve histórico do CBA, bem como sua atual natureza jurídica e seu panorama econômico-orçamentário. Além disso, será realizada uma análise das informações jurídicas sobre os benefícios de transformar o CBA em organização social, traçando um paralelo com organizações sociais bem-sucedidas no Brasil, complementando com um panorama do bionegócio no Amazonas.

INFORMAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O CENTRO DE BIOTECNOLOGIA DA AMAZÔNIA

O capítulo apresenta um breve histórico do CBA, o posicionando como braço da SUFRAMA. Em seguida, discorre sobre sua atual natureza jurídica e os entraves dela decorrentes. Por fim, traça um panorama econômico-orçamentário do CBA.

BREVE HISTÓRICO DO CBA

O Centro de Biotecnologia da Amazônia surgiu no contexto do florescimento de cursos de pós-graduação no Amazonas, em particular o Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia (PPGBIOTEC) da UFAM, aproveitando os potenciais benefícios decorrentes e do progresso alcançado pela Zona Franca de Manaus. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), as zonas francas constituem mecanismos através dos quais são elaboradas as cadeias produtivas globais, por meio de incentivos fiscais e infraestruturais atrativos do investimento direto estrangeiro (OIT, 1998 apud SERÁFICO, 2009). No final dos anos 1950, o Governo Federal brasileiro criou a Zona Franca de Manaus (ZFM) (BRASIL, 1957), que foi regulamentada dez anos mais tarde (BRASIL, 1967). No mesmo ano, foi criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), com o intuito de administrar a política de desenvolvimento da Amazônia, em especial na ZFM (BRASIL, 1967).

Já nos anos 2000 (BRASIL, 2002), o CBA foi criado como fruto do Programa Nacional de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Probem), no início dos anos 90 do século passado, entrando em funcionamento três anos depois. Entre os objetivos do programa destacam-se: o estímulo ao aumento de competitividade das empresas regionais de biotecnologia e de bioprodutos para os mercados nacional e internacional, bem como da capacitação tecnológica das empresas regionais em biotecnologia e desenvolvimento de bioprodutos e do avanço tecnológico dos centros de excelência em pesquisa e desenvolvimento de biotecnologia instalados na região amazônica. Ademais, busca implantar e assegurar o funcionamento de estruturas laboratoriais e a capacitação técnica e científica nas áreas de bioprospecção, biotecnologia e constituição de bioindústrias.

Em 2008, foi criado o Comitê Interministerial para coordenar a implementação do projeto “Centro de Biotecnologia da Amazônia – CBA” (BRASIL, 2008). O Comitê objetivava propor modelo de gestão para o CBA, deliberar sobre o plano estratégico do CBA, estabelecendo diretrizes e prioridades e monitorar a execução das ações desenvolvidas pelo CBA, constantes de seu plano de trabalho, determinando as eventuais correções necessárias. Porém, em 2019 (BRASIL, 2019), o referido De-

creto foi revogado. Desde sua implantação, o CBA tem atuado mais como um órgão da SUFRAMA/MDIC, pelo qual tem sido mantido financeiramente para suas atividades administrativas e operacionais.

ATUAL NATUREZA JURÍDICA DO CBA

O Centro de Biotecnologia da Amazônia é órgão vinculado à autarquia federal SUFRAMA. Não possui inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Desde sua criação até o ano de 2015, foi por ela gerido. Porém, em 2015, a responsabilidade de administrá-lo passou a ser feita conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). A gestão compartilhada foi formalizada através do Termo de Execução Descentralizada (MDIC-SUFRAMA-INMETRO, 2015), por meio do qual ocorreu a transferência de créditos da SUFRAMA para o INMETRO.

Em 2018, a Aliança para a Bioeconomia da Amazônia (Abio) venceu o edital de chamamento público nº 2/2018, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) para gerenciar o CBA (GOV, 2018a). A entidade era formada pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), entre outros. O objetivo seria transformar o CBA em Organização Social.

Objetivava destinar os recursos orçamentários necessários ao cumprimento do contrato de gestão, estimados em R\$ 55.281.242,00 para os cinco anos de vigência do instrumento, bem como destinar bens públicos à organização social celebrante do contrato de gestão, mediante termo de permissão de uso (GOV, 2018b). Porém, no ano posterior, tal edital foi revogado. Havia expressa previsão normativainformando que, a qualquer tempo, o referido Edital poderia ser anulado, no todo ou em parte, por decisão unilateral da Administração Pública.

Por meio de Portaria (SUFRAMA, 2019), foi delegado ao Coordenador-Geral de Planejamento e Programação Orçamentária (CGPRO) da Superintendência a competência para planejar, coordenar e supervi-

sionar a execução de atividades relativas ao apoio à gestão do CBA. Considerou-se a necessidade de maior flexibilidade e eficiência na execução dos procedimentos e atividades de apoio à gestão do Centro, bem como na articulação e apoio às iniciativas do setor público, privado e da comunidade científica, voltadas para a exploração sustentável da biodiversidade amazônica.

Já em 2020, foi solicitado ao secretário especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (ME) (CAMARA, 2021), que o Centro fosse transformado na Fundação Centro de Bionegócios da Amazônia. Embora houvesse parecer favorável da Procuradoria Federal (CIEAM, 2020), o pedido não prosperou. Tal fundação seria de natureza pública de direito privado – também conhecida como fundação governamental, prevista na Constituição Federal, art. 37, inciso XIX, segunda parte, e no Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967). Carvalho Filho (2014) explica que, pelo Princípio da Simetria das Formas Jurídicas, as fundações de direito privado são apenas autorizadas por lei. Quanto à natureza da atividade, são adequadas para a execução de atividades não exclusivas do Estado, como saúde, educação, pesquisa, assistência social, proteção ao meio ambiente, cultura, esporte, turismo, comunicação e previdência complementar de servidor público.

Independentemente da natureza jurídica que assuma, pode-se afirmar que o CBA é fruto de uma política pública. Políticas públicas são aqui entendidas como o "Estado em ação" (GOBERT; MULLER, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade (HÖFLING, 2001). No caso concreto, o CBA é uma consequência de políticas públicas ligadas ao direito à ciência, tecnologia e inovação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à ordem econômica.

PANORAMA ECONÔMICO-ORÇAMENTÁRIO DO CBA

No ano de 2002, para a construção do Centro de Biotecnologia da Amazônia foram gastos R\$ 16.823.840,00. A SUFRAMA participou com aproximadamente 71% dos recursos e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) arcou com 29%, da obra (MDIC, 2014). Por não possuir personalidade jurídica própria, o CBA sujeita-se a contingenciamento

dos recursos por parte da SUFRAMA. Como exemplo da dificuldade de acesso a recursos financeiros, até 11/07/2006 (EBC, 2006) o CBA ainda não havia recebido nenhuma parcela dos R\$ 10,6 milhões do orçamento previsto para 2006. O Centro estava utilizando os R\$ 5,2 milhões do orçamento de 2005, que foram liberados na segunda semana de dezembro do ano. O montante não representava nem a metade do orçamento total, da ordem de R\$ 13,6 milhões.

Já no ano de 2008, o Centro recebeu R\$ 1 milhão de repasse, enquanto a Superintendência possuía R\$ 192,2 milhões destinados a investimentos na ZFM. Dez anos mais tarde, o edital de chamamento para gestão do CBA (GOV, 2018) previu uma verba de mais de 55 milhões de reais distribuíveis por 5 anos, o que daria uma média de R\$ 11 milhões por ano. Mesmo que haja uma década de distância entre as duas épocas, é possível observar que o valor de R\$ 1 milhão era insuficiente para a gestão do CBA.

Além da limitação orçamentária, o centro carece de servidores e equipamentos (PELLEGRINO, 2015). Na tentativa de mitigar os entraves econômicos, foi proposta a transformação do CBA em Empresa Pública (GOV, 2010). Porém esta não prosperou, permanecendo como órgão vinculado à SUFRAMA. Tal ausência de autonomia gera, entre outros problemas, entraves econômicos ao CBA. Um exemplo é a impossibilidade de receber créditos financeiros, destinado a pessoas jurídicas que exerçam atividades de desenvolvimento ou produção de bens de tecnologias da informação e comunicação que investirem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (BRASIL, 1991).

De acordo com o gestor do CBA (CIEAM, 2020), Fábio Calderaro, o orçamento anual previsto do CBA é de pouco mais de R\$ 2 milhões para custear instalações de 12 mil metros quadrados, 26 laboratórios, núcleo de produção de extratos, uma planta piloto industrial, equipamentos de alto valor que demandam constante manutenção, profissionais especializados, além de custos fixos. A equipe do CBA é composta por 28 integrantes, sendo 23 pesquisadores e 5 administrativos. Seriam necessários, no mínimo, R\$ 14 milhões por ano para que o centro desenvolva suas atividades. A vinculação do CBA na estrutura regimental da Suframa inviabiliza a operação e o desenvolvimento de suas atividades, cobrar pela execução de serviços tecnológicos, apoiar o empreendedorismo biotecnológico,

celebrar parcerias, patentear produtos, transferir tecnologia para o setor privado e captar importantes fontes de recursos privados e internacionais.

O CENTRO DE BIOTECNOLOGIA DA AMAZÔNIA E O BIONEGÓCIO AMAZONENSE

O capítulo apresenta vantagens e desvantagens para a transformação do CBA em organização social. Após traçar um panorama do bionegócio amazonense, encerra, entretanto, com destaques das Organizações Sociais bem-sucedidas no Brasil.

O CBA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Para melhor compreensão das organizações sociais, é preciso compreender primeiro o que é Terceiro Setor: entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativo, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo poder público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão (DI PIETRO, 2002). O Terceiro Setor divide-se em Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Estas se caracterizam por serem entes que desempenham atividades de importância social, tais como combate à pobreza, assistência social, promoção da saúde, da cultura e da cidadania. E as organizações sociais são definidas como entidades sem fins lucrativos que desenvolvem atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, ao meio ambiente, à cultura e à saúde (COUTINHO, 2006).

A transformação do CBA em organização social traria os seguintes benefícios –entre outros – ao Centro, ao Estado e à sociedade e ao bionegócio amazonense, consoante a Lei nº 9.637/98 (BRASIL, 1998):

- autonomia: ao deixar de vincular-se à SUFRAMA, o CBA passaria a ser, em primeiro lugar, uma pessoa jurídica de direito privado, com inscrição própria no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ) (art. 1º);
- publicidade e transparência: é obrigatória a publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório

rio de execução do contrato de gestão das organizações sociais (art. 2º, inciso I, alínea f). Ademais a seleção da organização da sociedade civil para celebrar parceria deverá ser realizada pela administração pública federal por meio de chamamento público e deverá apresentar relatório de execução do objeto, na plataforma eletrônica, para fins de prestação de contas anual e final (BRASIL, 2016);

- segurança jurídica: há previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados (art. 2º, inciso I, alínea i);
- discricionariedade: há aprovação, quanto à conveniência e oportunidade da qualificação da entidade como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social bem como da desqualificação da entidade como organização social, procedida pelo Poder Executivo (art. 2º, inciso II c/c art. 16);
- fiscalização: o contrato de gestão (instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades) terá sua execução fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada (art. 8º);
- recursos mistos: Além de recursos oriundos da iniciativa privada, são assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão (art. 12, § 1º);
- dispensa de licitação: mediante permissão de uso, aos bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão (art. 12, § 3º);

Por estes (e outros) motivos, sugere-se transformar o CBA em organização social.

PANORAMA DO BIONEGÓCIO AMAZONENSE

Bionegócios são atividades econômicas voltadas para o desenvolvimento ou comercialização da biociência ou tecnologias relacionadas à biociência, produtos ou serviços. Em outras palavras, bionegócio é uma atividade econômica baseada em tecnologia que utiliza ou é informada pela biologia. A bioempresa lida com o espectro de empresas de *start-ups* a empresas estabelecidas, junto com a infraestrutura associada e suporte serviços (como os fornecidos por firmas de serviços jurídicos, consultores de gestão, mercado organizações, contadores, lobistas, investidores, especialista em assuntos regulatórios, ou promotores imobiliários especializados) (WILLOUGHBY, 2011).

Já a bioeconomia é um paradigma emergente sob o qual a criação, desenvolvimento e revitalização de sistemas econômicos baseados no uso sustentável de recursos biológicos renováveis de forma equilibrada está se espalhando rapidamente em todo o mundo. A bioeconomia está construindo pontes entre a biotecnologia e a economia, bem como entre a ciência, a indústria e a sociedade. A biotecnologia, desde suas origens antigas até o presente, está no cerne da base científica e inovadora das políticas de bioeconomia desenvolvidas em vários países (AGUILAR; TWARDOWSKI; WOHLGEMUTH; 2019). A bioeconomia surgiu como alternativa para contribuir para o processo de desenvolvimento local e regional dos espaços nos quais se verifica a abundância de recursos naturais. Este segmento pode ajudar a atender às demandas decorrentes do aumento populacional, mudanças climáticas, saúde, substituição de energias fósseis, entre outros, tendo como seu foco principal a utilização de recursos provenientes de base biotecnológica (SANTOS *et al.*, 2021).

Inovações não tecnológicas e tecnológicas, quando combinadas, influenciam para um melhor resultado em vendas; ambas devem fazer parte das estratégias empresariais das empresas de bionegócio. O bionegócio no Amazonas caracteriza-se por inovações menos avançadas quando comparadas a polos de inovação de outras regiões ou países, gerando menos riqueza e menor valor agregado aos produtos oriundos neste estado.

(OLIVEIRA JÚNIOR, 2015). Há espaço para o desenvolvimento da bioeconomia no Estado do Amazonas (SANTOS *et al.*, 2021), entretanto, fornecimento das matérias primas amazônicas representam gargalos em termos de regularidade e de qualidade. Estes gargalos precisam ser enfrentados com políticas públicas. O CBA, como Organização Social, teria o condão de dar suporte técnico e tecnológico ao bionegócio no Amazonas, bem como negociar comercialmente suas descobertas e protocolos em escala industrial.

O EXEMPLO DE OUTRAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Nem só de benefícios vivem as Organizações Sociais. A personalidade de direito privado e a exploração de atividades que não caracterizam serviços públicos estatais fazem com que as organizações sociais não desfrutem das prerrogativas do poder público. Os seus atos não se beneficiam do regime jurídico administrativo e tampouco fazem jus às prerrogativas processuais da Fazenda Pública (ERHARDT, 2001). Mesmo em meio a tais intempéries, há Organizações Sociais bem-sucedidas, que merecem destaque:

- O Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Humano (Idtech) foi qualificado pelo Governo de Goiás, como Organização Social de Pesquisa Científica, que realiza um excelente trabalho no Hospital Alberto Rassi – HGG que é um hospital de ensino, que engloba tanto a parte assistencial quanto a parte de pesquisa, especialmente pesquisas inéditas na área de humanização, que é um dos pontos fortes do hospital (IDETECH, 2017);
- A EMBRAPII (Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial) é uma Organização Social qualificada pelo Poder Público Federal que, desde 2013, apoia instituições de pesquisa tecnológica fomentando a inovação na indústria brasileira. A assinatura do Contrato de Gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC ocorreu em 2 de dezembro de 2013, tendo o Ministério da Educação – MEC como instituição interveniente. Os dois órgãos federais repartem igualmente a responsabilidade pelo seu financiamento (EMBRAPII, 2021);

- O Instituto Mamirauá é singular em sua atuação na interface entre pesquisa, conservação da biodiversidade, desenvolvimento social, fortalecimento de cadeias produtivas, manejo de recursos naturais e gestão de áreas protegidas na Amazônia. Nos últimos 15 anos, o Instituto implementou sistemas pioneiros na Amazônia de manejo de recursos naturais, gerando conservação ambiental e renda para as comunidades ribeirinhas, totalizando 17 milhões de reais com o manejo de pirarucu, manejo florestal e turismo de base comunitária. Estima-se que mais de seis mil pessoas tenham sido beneficiadas (MCTIC, 2021).

Estes são apenas três de muitos dos exemplos de organizações sociais bem-sucedidas no Brasil, que podem servir de inspiração e modelo à transformação do Centro de Biotecnologia da Amazônia em Organização Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese não poderem desfrutar das prerrogativas do poder público, visto que a personalidade de direito privado e a exploração de atividades não se caracterizam serviços públicos estatais, as organizações sociais são um modelo muito importante para os serviços públicos brasileiros, pois visam garantir a entrega de seus produtos ao cidadão, que é o seu cliente. Qualificadas pelo poder executivo, são entidades sem fins lucrativos que desenvolvem atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, ao meio ambiente, entre outros. Uma organização social desenvolvida na Amazônia com tais prerrogativas, poderia ser aliada ao desenvolvimento do bionegócio na região. Pensando em tal possibilidade, o trabalho dedicou-se a apresentar os benefícios para o bionegócio amazonense da transformação do Centro de Biotecnologia da Amazônia em organização social

Traçou-se um panorama econômico-orçamentário do CBA, destacando a falta de recursos públicos necessários à boa gestão do centro e a impossibilidade de recebimento de recursos privados, devido a sua natureza jurídica.

Conclui-se que o CBA é fruto de uma política pública. Porém, a vinculação do CBA na estrutura regimental da Suframa inviabiliza a operação

e o desenvolvimento de suas atividades, cobrar pela execução de serviços tecnológicos, apoiar o empreendedorismo biotecnológico, celebrar parcerias, patentear produtos, transferir tecnologia para o setor privado e captar importantes fontes de recursos privados e internacionais.

Destacaram-se alguns dos benefícios ao CBA, ao Estado, à sociedade e ao bionegócio amazonense, oriundos de sua possível transformação em Organização Social, tais como: autonomia, publicidade e transparência, segurança jurídica, discricionariedade, fiscalização, recursos mistos e dispensa de licitação. Ressaltou-se o avanço a passos lentos do bionegócio na Amazônia, decorrente de diversas restrições, entre as quais a simples personalidade jurídica do CBA que se transformado em Organização Social poderia contribuir para o desenvolvimento mais acelerado desse segmento econômico. Para tanto, descreveram-se três exemplos de organizações sociais bem-sucedidas no Brasil: Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Humano (Idtech), EMBRAPPII (Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial) e o Instituto Mamirauá. Observou-se que, pelos motivos apresentados, embora haja desvantagens, os benefícios poderiam ser mais vantajosos em transformar o CBA em Organização Social.

Concluiu-se que é preciso buscar investimento financeiro para estimular o desenvolvimento tecnológico no âmbito do bionegócio amazonense e que o CBA poderia exercer importante papel como instituição catalizadora desse processo. Considerando que os recursos financeiros poderiam advir da iniciativa privada, a fim de habilitar o CBA com personalidade jurídica adequada para permitir acesso a esses recursos, é necessário que haja uma decisão do poder público em transformar o referido Centro numa organização social. Não obstante, cabe aprofundamento do trabalho, discorrendo sobre os desdobramentos legais de um futuro processo de transformação do CBA em organização social.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, A.; TWARDOWSKI, T.; WOHLGEMUTH, R. **Bioeconomy for Sustainable Development**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/biot.201800638> Acesso em: 03 set. 2021.

BERNARDINO, S. **Contributos para a definição de um perfil das organizações sociais em Portugal**. 2017. Disponível em:<http://hdl.handle.net/10400.22/11413> Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991**. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 3.173, de 06 de junho de 1957**. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos.

_____. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

_____. **Decreto de 4 de janeiro de 2008.** Institui o Comitê Interministerial para coordenar a implementação do projeto “Centro de Biotecnologia da Amazônia – CBA”, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 4.284, de 26 de junho de 2002.** Institui o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia – PROBEM, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 61.244, de 28 de agosto de 1967.** Regulamenta o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 que altera as disposições da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 e cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

_____. **Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.** Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

CAMARA. **Indicação nº 138, de 2021.** Sugere ao Ministro-Chefe da Casa Civil que, no exercício da sua competência de coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios na implantação de políticas públicas, promova as devidas articulações com o Ministério da Economia, para garantir a definição da personalidade jurídica e do modelo de gestão para o adequado funcionamento do Centro de Biotecnologia da Amazônia – CBA. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0w6p60xb6vww1k29pnh6uwt711930324.node0?cod-teor=1966255&filename=Avulso+-INC+138/2021 Acesso em: 03 set 2021.

_____. **Cancelado debate sobre o funcionamento de Centro de Biotecnologia da Amazônia.** 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/791299-cancelado-debate-sobre-o-funcionamento-de-centro> Acesso em: 03 set 2021.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** 27^a ed. São Paulo: Atlas, 2014.

- CIEAM. **Centro de Biotecnologia da Amazônia depende de aval do Ministério da Economia.** 2020. Disponível em: <https://cieam.com.br/noticias/centro-de-biotecnologia-da-amazonia-depende-de-aval-do-ministerio-da-economia> Acesso em: 03 set 2021.
- COUTINHO, N. N. **As organizações sociais e o contrato de gestão.** 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2006v1n2p25> Acesso em: 09 set 2021.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- EMBRAPPI. **Quem somos.** 2021. Disponível em: <https://embrappi.org.br/institucional/quem-somos/> Acesso em: 09 set 2021.
- ERHARDT, M. O. **As organizações sociais.** 2001. Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/64/60> Acesso em: 09 set 2021.
- GOV. **Projeto para criação de empresa pública que gerenciará o CBA é encaminhado à Casa Civil.** Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/projeto-para-criacao-de-empresa-publica-que-gerenciara-o-cba-e-encaminhado-a-casa-civil> Acesso em: 1º set 2021.
- _____. **CBA.** Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/cba> Acesso em: 03 set 2021.
- _____. **Edital de Chamamento Público nº 2/2018.** (2018 a). Disponível em: http://200.198.192.20/images/REPOSITORIO/si/detin/Coneg/Edital_de_Chamamento_CBA.pdf Acesso em: 16 set 2021.
- _____. **Edital de Chamamento Público nº 2/2018.** 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39569072/do1e-2018-09-04-edital-de-chamamento-publico-n-2-2018-39569068 Acesso em: 16 set 2021.
- HÖFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003> Acesso em: 03 set 2021.

IDETECH. **Idtech é qualificado como Organização Social de Pesquisa Científica.** 2017. Disponível em: <https://www.idtech.org.br/principal.asp?edoc=conteudo&secaoid=168&subsecaoid=168&contetudoid=18740> Acesso em: 09 set 2021.

JUS. **Fundações públicas e sua natureza jurídica.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75925/fundacoes-publicas-e-sua-natureza-juridica> Acesso em: 03 set 2021.

MCTIC. **Organizações sociais.** 2021. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/entidadesVinculadas/organizacaoSocial/index.html> Acesso em 09 set 2021.

MDIC. **Memória CBA** (2014). Disponível em: https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/7d2b2861-68e6-45ec-8c7a-855c6a6d5e45&ved=2ahUKEwj-Qq_W6pt7yAhVurJUCHX24BoYQFnoECAMQAg&usg=AOv-Vaw2xDnV8EALfLa_Qh4cDHAZO Acesso em: 1º set 2021.

MDIC-SUFRAMA-INMETRO. **Termo de Execução Descentralizada nº 001, de 10 de junho de 2015.** Trata sobre o gerenciamento do Centro de Biotecnologia da Amazônia.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. C. **A importância das inovações não tecnológicas e tecnológicas para o desempenho das empresas de bionegócio.** 2015. 137 f. Tese (Doutorado em Biotecnologia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2015.

PELLEGRINO, L. N. **A Zona Franca de Manaus sob a perspectiva do desenvolvimento histórico econômico da Amazônia brasileira ocidental (2002-2014).** Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/136598/000860105.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 1º set 2021.

SANTOS, A.B. *et al.* **A relevância da bioeconomia para o desenvolvimento regional:** estudo de caso em uma empresa de biocosméticos do estado do Amazonas. (2021). Disponível em: <http://saber>.

unioeste.br/index.php/gepec/article/view/26305 Acesso em: 1º set 2021.

SERÁFICO, M. **O empresário local e a Zona Franca de Manaus:** reprodução social e globalização econômica. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, 2009.

SUFRAMA. **Portaria nº 710, de 2 de setembro de 2019.** Dispõe sobre a delegação de competência no âmbito da Superintendência Adjunta de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

WILLOUGHBY, K. W. **Biobusiness 2010:** Minnesota's Competitive Position in the Biobusiness Technology Industries. Disponível em: http://willoughbyinternational.com/Professor_Kelvin_W._Willoughby/Selected_Publications_files/BioBusiness-February-2011.pdf Acesso em: 03 set 2021.

O IMPACTO DO REGIME DE METAS DE INFLAÇÃO DO BRASIL SOBRE A INFLAÇÃO E A DÍVIDA PÚBLICA

*Thaís Marculino da Silva*¹⁵

*Thayse Andrezza Oliveira Do Bu Araújo*¹⁶

*Adeilson Elias de Souza*¹⁷

INTRODUÇÃO

Em 1999, face aos constantes ataques especulativos promovidos contra o Real¹⁸, e na possível eminência de um recrudescimento da inflação, o Regime de Metas de Inflação (RMI) – que já vinha sendo adotado em outros países¹⁹ – foi a opção de controle inflacionário adotada pelas autoridades monetárias brasileiras. Nesse cenário, por meio do Decreto n^o

15 Economista e Mestre em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Doutoranda em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

16 Economista pela UFCG. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutoranda em Economia Aplicada pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

17 Economista pela UFPB. Mestre em Economia e Desenvolvimento pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutorando em Economia Aplicada pela UFPB.

18 O Real é a moeda corrente no Brasil, adotada desde 01 de julho de 1994.

19 Nova Zelândia (1990), Canadá (1991), Chile (1991), Israel (1992), Reino Unido (1992), Suécia (1993), Finlândia (1993), Austrália (1994), Espanha (1994), República Tcheca (1998), Polônia (1998).

3.088, do Presidente da República, em 21 de junho de 1999, o Brasil adotou formalmente o regime de metas para a inflação como diretriz de política monetária (BCB, 2014a).

Como destacam Squeff, Oreiro, Paula (2009), de forma sintética, o Regime de Metas de Inflação pode ser caracterizado como aquele em que as ações da política monetária, sobretudo a fixação da taxa de juros básica, são guiadas com o objetivo explícito de obtenção de uma taxa de inflação (ou nível de preços) previamente determinado.

Partindo do pressuposto de que a política monetária influencia na dinâmica de crescimento da economia, é possível observar que a opção de política anti-inflacionária feita pelo governo brasileiro têm imposto custos elevados à dinâmica de crescimento da economia, impactando especialmente a dívida pública.

Diante desse contexto macroeconômico e do recente cenário de discussões sobre a eficácia e os custos da política de controle inflacionário, o presente estudo tem como objetivo investigar os possíveis impactos do Regime de Metas de Inflação, como modelo de política monetária, sob a inflação e a Dívida Pública, entre os anos de 1999 e 2019.

O estudo justifica-se pela importância de se analisar a performance da condução do Regime de Metas de Inflação, como modelo de política monetária assumido pelas autoridades econômicas brasileiras, de modo a permitir melhor compreensão do contexto que vivenciamos recentemente no Brasil, ou seja, em meio a um cenário de intensas discussões entre os representantes do governo e especialistas acerca da conduta da política monetária e sua contribuição (ou não) para a dinâmica de crescimento brasileiro.

O método, adotado durante a construção deste trabalho, segundo o critério de classificação baseado nos objetivos, foi o descritivo-explicativo. Já seguindo o critério baseado nos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser classificada como: *pesquisa* bibliográfica, desenvolvida com base em material já elaborado, como ensaios teóricos sobre o Regime de metas de inflação dentro do novo consenso macroeconômico e a relação com a teoria pós-keynesiana, bem como estudos acerca da operacionalidade da política monetária brasileira.

O estudo também se utilizou do método de pesquisa documental, uma vez que foram feitas buscas e análises da base de dados do

Banco Central do Brasil, de maneira que, para manipulação e análise dos dados, utilizou-se o *software* Excel. Posto isto, cabe frisar que a pesquisa proposta classifica-se, quanto ao seu caráter, como sendo quanti-qualitativa.

1. ASPECTOS TEÓRICOS DO RMI: O “NOVO CONSENSO MACROECONÔMICO” E A ABORDAGEM PÓS-KEYNESIANA

O Regime de Metas de Inflação (RMI) está fundamentado nas principais premissas do “novo consenso macroeconômico” baseado nas características do pensamento novo-clássico ou do que se convencionou chamar de revolução das expectativas racionais. Para esta linha de pensamento, a política monetária é inócua para afetar as variáveis reais da economia de forma duradoura, de modo que, uma política monetária expansionista promoveria apenas inflação. A adoção do RMI deixa explícito que o objetivo da política monetária é assegurar e manter uma taxa de inflação baixa e estável (ARAÚJO, 2012).

Em outros termos, de acordo com o modelo do “novo consenso macroeconômico”, o nível de produto potencial e a taxa de crescimento econômico de longo prazo são determinados pelo lado da oferta, de modo que a taxa natural de juros e o produto potencial dependem de fatores como, a produtividade geral dos fatores, as preferências intertemporais dos agentes e o estoque de capital e trabalho.

De acordo com Monsores (2010) e Neves (2007), o “novo consenso macroeconômico” sob o qual se estrutura a política monetária atual, é explicitado através do arcabouço novo-keynesiano, que surgiu na década de 1980, como reação aos novos-clássicos, e tinha por finalidade resgatar a efetividade da política monetária aliando proposições macroeconômicas keynesianas com fundamentos microeconômicos. Todavia, a nova modelagem baseada no arcabouço novo-keynesiano não significou um rompimento com a ortodoxia; pelo contrário, o grande diferencial para esta corrente de pensamento em relação às proposições dos novos-clássicos é a aceitação de falhas de mercados, devido à rigidez de preços e salários, decorrentes da assimetria de informações que gerariam problemas como a seleção adversa e o risco moral, indicando que as atuações da política mo-

netária no curto prazo, podem afetar o lado real da economia, conforme Neves (2007).

Além das bases teóricas provenientes do arcabouço novo-clássico, o “novo-consenso macroeconômico” apoia-se na adoção de três hipóteses, a saber: a taxa natural de desemprego, a curva expectacional de Phillips²⁰ e o chamado viés inflacionário. A primeira refere-se ao fato de que uma elevação na oferta de moeda apenas levaria os agentes a aumentarem os preços, sem que nenhuma vaga adicional de trabalho fosse criada, uma vez que a taxa corrente de desemprego permanecerá igual à taxa natural. A segunda hipótese indica que no curto prazo é aceita a existência de uma curva de Phillips, uma vez que os preços e os salários se mantêm rígidos. Todavia, no longo prazo, como estes se encontram flexíveis, verifica-se que a curva de Phillips assume uma tendência vertical (MONSORES, 2010).

Adicionalmente, a má condução da política monetária pressupõe a existência de um viés inflacionário que pode ser entendido como um “jogo”, onde as autoridades monetárias buscam atingir o produto e o nível de desemprego por meio de uma política monetária expansionista que, no longo prazo, apenas contribuiria para um aumento dos preços.

Ao contrário da visão na qual se baseia o novo consenso macroeconômico, os economistas pós-keynesianos trabalham com a hipótese de formação de expectativas sob incerteza não probabilística, o que significa a “impossibilidade de determinação *a priori* do quadro relevante de influências que atuarão entre a decisão de implementar um determinado plano e a obtenção de resultados” (PAULA, 2009, p. 4). Assume-se a hipótese de que a moeda não é neutra nem no curto, nem no longo prazo, uma vez que ela afeta os motivos e as decisões dos agentes econômicos, que podem preferir reter moeda ao invés de gastar, em meio a um ambiente de incerteza, por exemplo.

Para os pós-keynesianos, o RMI não é considerado um modelo apropriado para a condução da política monetária, pois baseia-se no axioma de neutralidade da moeda e assume-se que a inflação é um fenômeno predominantemente de demanda, situação em que a demanda

20 A curva de Phillips apresenta um *trade-off* entre desemprego e inflação, indicando a existência de um dilema para a sociedade entre um determinado nível de desemprego e um determinado nível de inflação (CARVALHO *et al.*, 2000).

agregada é superior ao produto de equilíbrio, determinado pelo lado da oferta. Assim, de acordo com o referencial keynesiano e pós-keynesiano, Araújo (2012) revela que a política monetária exerce efeitos duradouros sobre o lado real da economia, basicamente, através de dois mecanismos de transmissão. O primeiro está relacionado às mudanças nos portfólios dos agentes econômicos, de modo que uma política monetária expansionista promoverá, através das variações nos preços dos ativos, maior retenção de ativos líquidos, induzindo maior transferência de moeda da circulação financeira para a circulação industrial, influenciando assim o nível de atividade econômica.

O segundo canal de transmissão é através de alterações nos volumes de reservas bancárias, de modo que uma expansão monetária estimularia os bancos a substituírem parte de suas reservas por empréstimos, gerando uma expansão do crédito.

Portanto, o objetivo da política monetária proposta pela teoria pós-keynesiana está para além da estabilidade de preços, mas se volta, sobretudo, para uma estabilidade macroeconômica, uma vez que, estes a consideram eficaz para atingir o emprego e/ou produto. “Estabilidade de preços e aumento do produto e emprego podem ser compatíveis dentro dessa visão” (PAULA, 2009, p. 5).

2. BREVE DESCRIÇÃO DA OPERACIONALIDADE DO RMI: O CASO BRASILEIRO

O RMI possui aspectos operacionais importantes que dependem das escolhas das autoridades econômicas e das especificidades de cada país. Assim, o objetivo desta seção é apenas sumarizar os aspectos operacionais e institucionais do RMI, com enfoque para a economia brasileira. Primeiramente, se faz necessário a escolha de uma meta pontual e/ou uma banda, esse quesito relaciona-se com o *trade-off* entre credibilidade e flexibilidade. A escolha da meta pontual proporciona maior compreensão por parte dos agentes econômicos; já a escolha da banda proporciona maior flexibilidade à política monetária mediante a ocorrência de choques externos que possam causar inflação (CARVALHO *et al.*, 2000).

Em seguida, é preciso escolher o período no qual se espera que a meta seja alcançada. De acordo com Carvalho *et al.* (2000) e Arestis, Paula,

Ferrari-Filho (2009), é importante destacar que o horizonte da meta, ou seja, o tempo que o Banco Central espera alcançar a meta de inflação, não seja menor que o horizonte de controle, sobre o qual a política adotada é esperada afetar a variável relacionada à meta. A escolha de um tempo longo pode reduzir a credibilidade e a confiança do público no esforço do Banco Central para manter a inflação baixa.

Por último, se faz necessário definir o índice de preços que será adotado como referência para a meta: este pode ser um índice cheio como, por exemplo, o índice de preços ao consumidor amplo (IPCA) ou a escolha de um núcleo de inflação (*core inflation*); esse, por sua vez, expurga as variações sazonais da economia no cálculo, porém pode gerar menor credibilidade (CARVALHO *et al.*, 2000).

No Brasil, a adoção ao RMI ocorreu no segundo semestre de 1999 e caracterizou-se como alternativa ao regime de metas cambiais que vigorava desde 1995. A política de ancoragem cambial promoveu efetiva valorização da taxa de câmbio que, associada à elevação do grau de abertura externa da economia brasileira, se caracterizaram como elementos importantes no combate à estabilização do processo inflacionário no período.

Após a década de 1980, observou-se ampliação no processo de globalização mundial, incidindo a elevação da competição entre os países e promovendo avanços na liberalização e desregulamentação do movimento de capitais internacionais. O novo ambiente conjuntural propiciou a manifestação de ataques especulativos, em economias em desenvolvimento, como o Brasil. Assim, o novo contexto exerceu forte influência na dinâmica das economias capitalistas, na forma de transmissão da política monetária.

Diante dos constantes ataques especulativos, conforme Filgueiras (2006), as reservas cambiais brasileiras se contraíram e as taxas de juros foram elevadas na tentativa de atrair a entrada de capitais. Na eminência de uma retomada do processo inflacionário, as autoridades monetárias brasileiras foram forçadas a abandonar a política de ancoragem cambial e implementar, em junho de 1999, o regime de metas de inflação, instituído por meio do Decreto nº 3.088.

No Brasil, as metas de inflação são propostas pelo Ministro da Fazenda e decididas e anunciadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), também responsável por estabelecer o centro da meta, expresso pela va-

riação do IPCA que, por sua vez, é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e ainda é responsável por determinar o intervalo de tolerância acima e abaixo da meta central (CARVALHO *et al.*, 2000).

O Banco Central do Brasil é responsável por executar as metas estabelecidas pelo CMN, porém as decisões de política monetária, ou seja, o poder de determinar a taxa básica de juros da economia é delegado ao COPOM (Comitê de Política Monetária), formado pela diretoria do Banco Central do Brasil. A cada 45 dias, o COPOM se reúne para estabelecer a taxa básica de juros (SELIC), a taxa de juros de empréstimos interbancários, *overnight*.

A taxa de juros de curto prazo (SELIC) é utilizada como o principal instrumento da política monetária de estabilização de preços, de acordo com o Banco Central brasileiro (2014a). O Banco Central disponibiliza em *site* próprio e na imprensa as atas das reuniões do COPOM, contendo o sumário das discussões e decisões do mesmo, oito dias após a reunião. A cada trimestre, o Banco Central também divulga um Relatório de Inflação, que tem como objetivo fornecer as informações detalhadas sobre as condições econômicas, assim como as previsões de inflação para os próximos períodos, com a intenção de informar ao público e ao mercado sobre as metas e a implementação da política monetária (ARESTIS; PAULA; FERRARI-FILHO, 2009).

3. O IMPACTO DO RMI BRASILEIRO SOB ALGUMAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS

Embora o debate sobre os impactos da atual política monetária sobre a dinâmica de crescimento da economia brasileira seja recente, alguns estudos de autores, como Araújo e Modenesi (2010a), Araújo e Modenesi (2010b), Monsores (2010), Araújo e Modenesi (2009),²¹ baseados no modelo estatístico VAR, apresentam resultados empíricos acerca dos custos provenientes da manutenção da política monetária brasileira baseada no RMI e operacionalizada, preponderantemente, através da excessiva elevação dataxa de juros.

21 Com exceção para Araújo e Modenesi (2009) que apresentam resultados empíricos com base no modelo de Vetor de Correção de Erros (VEC).

Diante dos estudos supracitados, é possível identificar um grave problema no mecanismo de transmissão da política monetária, qual seja: um aumento da taxa de juros de curto prazo, principal instrumento de controle inflacionário mediante o modelo de RMI, à medida que deve ser mantida em patamares elevadíssimos na tentativa de contrair a demanda agregada, provoca o desaquecimento da economia. Logo, esse desaquecimento não é transmitido integralmente para os preços. Em suma, o arrefecimento da inflação é desproporcionalmente inferior à queda da atividade econômica.

Dentro desse contexto, Araújo e Modenesi (2009) apontam em seus estudos empíricos que, ao final de 12 meses, 45% (quase metade) do comportamento do IPCA é explicado pela variância da taxa de câmbio, evidenciando que considerável parte do comportamento da inflação é influenciada por esta. Por outro lado, ao final do mesmo período, o nível de atividade econômica explica apenas 6% da variação do IPCA, ressaltando a hipótese de que a inflação brasileira não é predominantemente de demanda, corroborando assim, a literatura ora apresentada. Adicionalmente, ao final de 12 meses, cerca de 30% do comportamento da taxa básica de juros é definido pela evolução do câmbio, o que, por sua vez, suscita debates acerca da possível passividade da política monetária, o que não é o foco do presente estudo.

Ademais, conforme exemplificam Araújo e Modenesi (2010b), ao final de 24 meses, um aumento de 1% da SELIC implica redução de 0,10% na taxa de crescimento da produção industrial. Por outro lado, provoca uma elevação de 0,16% na taxa de crescimento da relação dívida/PIB, sobre a inflação seu impacto é uma redução de 0,0029% e, por fim causa uma apreciação de 0,22% na taxa de câmbio.

Entretanto, o *modus operandi* da atual política monetária brasileira, baseada no regime de metas de inflação, não se apresenta como a única explicação para a limitada dinâmica de crescimento apresentada pela economia brasileira, nos últimos anos; todavia a manutenção desta política, de acordo com a literatura analisada, é considerada como fator de grande contribuição para o pífio desempenho da economia, ao propiciar custos elevados, como o subaquecimento da economia, aumento do endividamento público e promoção da apreciação da moeda doméstica.

Em síntese, como ampla consequência tem-se o desaquecimento da economia, que pode ser expresso através da trajetória do Produto Interno

Bruto (PIB). Conforme o BCB (2014b) destaca, o período de implementação do RMI coincide com um período de fraco desempenho brasileiro. Apenas nos anos 2000, 2004, 2007, 2008 e 2010 a economia brasileira cresceu acima de 4%. E mais, a dinâmica de crescimento da economia brasileira vem apresentando um estilo *stop-and-go*, de modo que os anos de relativa melhora no crescimento econômico são em seguida acompanhados por anos de redução do crescimento.

Com intuito de corroborar as evidências empíricas expostas, a seguir apresenta-se o comportamento de algumas variáveis macroeconômicas ao longo dos últimos anos, a saber: a inflação e a dívida pública.

3.1 INFLAÇÃO

Ao longo das duas últimas décadas, a estabilização de preços tornou-se uma das preocupações primordiais da política monetária brasileira. A intensa preocupação com o comportamento dos preços, nos dias atuais, deve-se, entre outros fatores, ao contexto de hiperinflação vivenciado na economia brasileira entre a década de 1980 e meados da década de 1990, que provocou um cenário de grande desestabilização econômica.

A tabela 1 expõe o histórico das metas de inflação, bem como os intervalos e a inflação efetiva, observada desde a implementação do RMI, até os dias atuais.

TABELA 1 – Histórico das metas

Ano	Norma	Data	Meta (%)	Banda (p.p)	Limites Inferior e Superior (%)	Inflação Efetiva (IPCA % a.a.)
1999	Resolução 2.615	30/06/1999	8	2	6-10	8,94
2000			6	2	4-8	5,97
2001			4	2	2-6	7,67
2002	Resolução 2.744	28/06/2000	3,5	2	1,5-5,5	12,53
2003*	Resolução 2.842	28/06/2001	3,25	2	1,25-5,25	9,30
	Resolução 2.972	27/06/2002	4	2,5	1,5-6,5	
2004*	Resolução 2.972	27/06/2002	3,75	2,5	1,25-6,25	7,60
	Resolução 3.108	25/06/2003	5,5	2,5	3-8	
2005	Resolução 3.108	25/06/2003	4,5	2,5	2-7	5,69

Ano	Norma	Data	Meta (%)	Banda (p.p)	Limites Inferior e Superior (%)	Inflação Efetiva (IPCA % a.a.)
2006	Resolução 3.210	30/06/2004	4,5	2	2,5-6,5	3,14
2007	Resolução 3.291	23/06/2005	4,5	2	2,5-6,5	4,46
2008	Resolução 3.378	29/06/2006	4,5	2	2,5-6,5	5,90
2009	Resolução 3.463	26/06/2007	4,5	2	2,5-6,5	4,31
2010	Resolução 3.584	01/07/2008	4,5	2	2,5-6,5	5,91
2011	Resolução 3.748	30/06/2009	4,5	2	2,5-6,5	6,50
2012	Resolução 3.880	22/06/2010	4,5	2	2,5-6,5	5,84
2013	Resolução 3.991	30/06/2011	4,5	2	2,5-6,5	5,91
2014	Resolução 4.095	28/06/2012	4,5	2	2,5-6,5	6,41
2015	Resolução 4.237	28/6/2013	4,5	2	2,5-6,5	10,67
2016	Resolução 4.345	25/6/2014	4,5	2	2,5-6,5	6,29
2017	Resolução 4.419	25/6/2015	4,5	1,5	3,0-6,0	2,95
2018	Resolução 4.499	30/6/2016	4,5	1,5	3,0-6,0	3,75
2019	Resolução 4.582	29/6/2017	4,25	1,5	2,75-5,75	4,31
2020	Resolução 4.582	29/6/2017	4	1,5	2,5-5,5	4,52

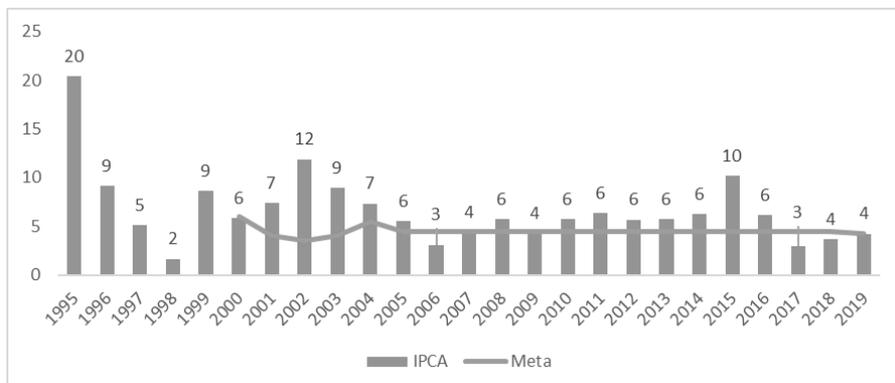
* A carta aberta, de 21/01/2003, estabeleceu metas ajustadas de 8,5% para 2003 e de 5,5% para 2004.

Fonte: BCB.

A evolução da inflação brasileira, após a adoção do RMI, vem apresentando comportamento oscilante, e o cumprimento das metas (incluindo as margens de variação) não ocorreu sistematicamente. Nesse período, a inflação manteve-se dentro da meta estabelecida apenas nos anos de 2006, 2007 e 2009, extrapolando consecutivamente o limite da banda superior nos anos 2001, 2002 e 2003. Nos demais anos, o índice ficou acima do esperado, com destaque para 2011 e 2014, anos em que a inflação chegou a 6,5% e 6,41%, respectivamente, alcançando o limite para a banda superior estabelecida para o ano de 2011 e, novamente em 2015, ultrapassou o limite superior chegando a 10,67%.

Ademais, o gráfico 1 revela que o arrefecimento da inflação brasileira já havia sido iniciado antes da adoção do RMI em 1999. Em 1995, a inflação brasileira observada era de 20,41%, reduzindo-se gradativamente até 1998, quando alcançou o nível de 1,65%.

GRÁFICO 1 – Evolução do IPCA e meta de inflação (1995 –2019) em porcentagem.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

Nota: Os valores foram formatados sem nenhuma casa decimal.

Essas observações reforçam os argumentos críticos em torno da atual política monetária de estabilização de preços, baseada no RMI, que vem mantendo uma política restritiva, ao estabelecer juros elevados, ao passo que a inflação brasileira tem cedido pouco. Por outro lado, os custos dessa política monetária restritiva têm-se mostrado relevantes no que tange à dinâmica de crescimento da economia, colocando em dúvida a causalidade entre juros elevados/inflação baixa, na qual o arcabouço teórico do RMI presume.

3.2 DÍVIDA PÚBLICA

A economia brasileira possui diversas especificidades em sua estrutura financeira/organizacional. A taxa de juros de curto prazo é utilizada ao mesmo tempo para remunerar títulos pós-fixados e pré-fixados²², e também é utilizada como instrumento monetário para o alcance da estabilidade dos preços.

²² Como os prazos de maturação dos títulos pré-fixados do mercado brasileiro são relativamente curtos, a taxa de juros que remunera tais títulos aproximam-se da taxa de juros de curto prazo (SELIC).

Essa especificidade coloca o Brasil em uma posição extremamente vulnerável, pois em períodos de dificuldades conjunturais, a necessidade em se elevar a taxa básica de juros faz com que, automaticamente, o estoque das dívidas se eleve, impondo dificuldades em rolar as dívidas, em face das expectativas negativas dos mercados.

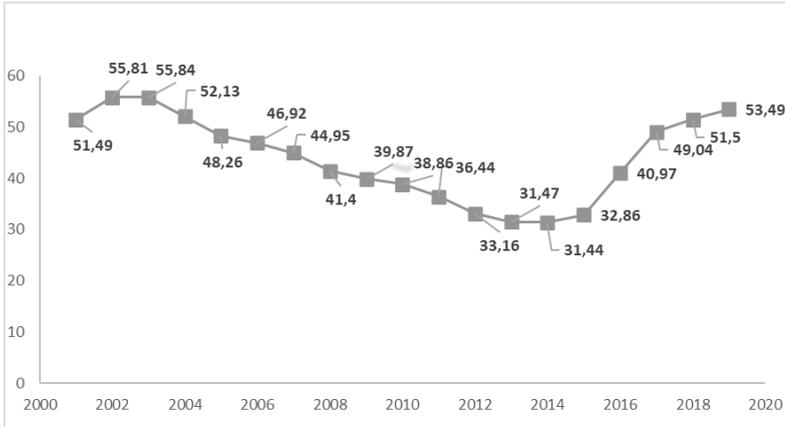
De acordo com Machado (2007), em alguns casos, as autoridades econômicas terão que resgatar seus títulos, monetizando a economia e, assim, indo de encontro à lógica inicial de elevação da taxa de juros. Além disso, a alta participação das Letras Financeiras do Tesouro no estoque da dívida pode criar um canal perverso de transmissão da política monetária, permitindo que uma elevação da SELIC amplie a demanda agregada ao invés de reduzi-la. Não obstante, a elevação do endividamento público pode induzir o setor público a reduzir seus gastos, em especial, o investimento público, com o intuito de alcançar maiores metas de superávit primário, objetivando honrar suas dívidas.

Nesse contexto, a observação da evolução da Dívida Líquida do Setor Público Consolidado²³ como proporção ao PIB se faz necessária, uma vez que o tamanho da economia expressa a capacidade de pagamento do credor. O gráfico 2 apresenta a trajetória assumida pela DLSP/PIB, entre os anos 2001 e 2019, onde se verifica um pico de 55,84% em 2003, chegando a 53,49% em 2019.

O aumento do endividamento público afeta diretamente o déficit público, expresso através da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP); por sua vez, aumentos no déficit público influenciam diretamente o Tesouro Nacional a emitir mais títulos, quer seja para cobrir o déficit, quer seja para refinaranciar a dívida pública.

23 Inclui o total de dívidas do governo federal, estados e municípios, o Banco Central, a Previdência Social e as empresas estatais, (DLSP= Dívida Líquida do Governo Geral + Dívida Líquida do BCB + Dívida Líquida das Estatais) (BCB, 2014b, p 13).

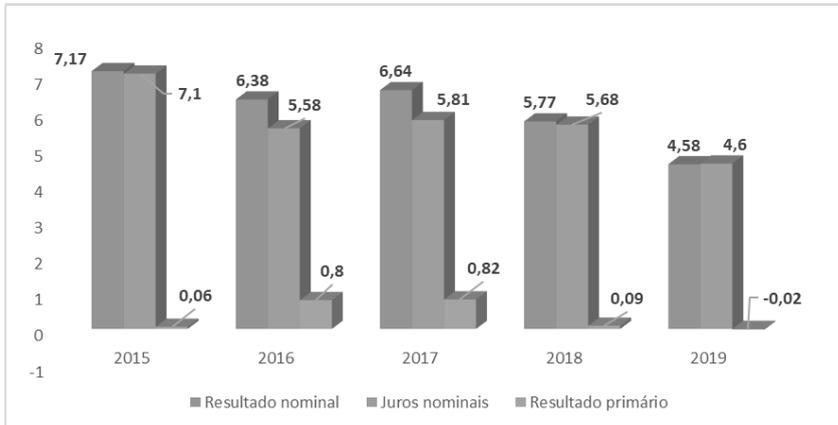
GRÁFICO 2 – Evolução da dívida líquida do setor público (% PIB) 2001-2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

Não obstante, as elevações no déficit público induzem à elevação das metas de superávit primário, no intuito explícito para o pagamento da dívida pública. O gráfico 3 expressa a evolução da NFSP entre os anos de 2015 e 2019, enquanto o gráfico 4 apresenta os resultados primário entre os anos de 1999 e 2019. O gráfico 3 revela que os gastos com juros incidentes sobre a dívida representaram, em 2015, 7,10% do PIB brasileiro; ao passo que o déficit público nominal representou, no mesmo ano: 7,17% do PIB brasileiro. Nos anos subsequentes, percebe-se uma tendência de queda.

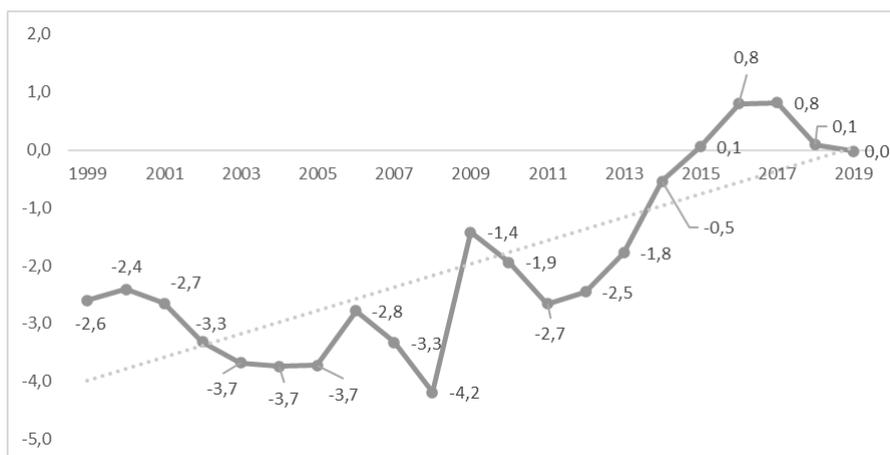
GRÁFICO 3 – Evolução da necessidade de financiamento do setor público NFSP (% PIB)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

Já o gráfico 4 mostra que em 2015 o resultado primário foi de 0,06% do PIB brasileiro, se tornando positivo na série pela primeira vez desde 1999. Esse resultado alcançou a marca de 0,82%, porém voltou a cair para -0,02% em 2019, de acordo com o BCB.

GRÁFICO 4 – Resultado primário do setor público (% PIB)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

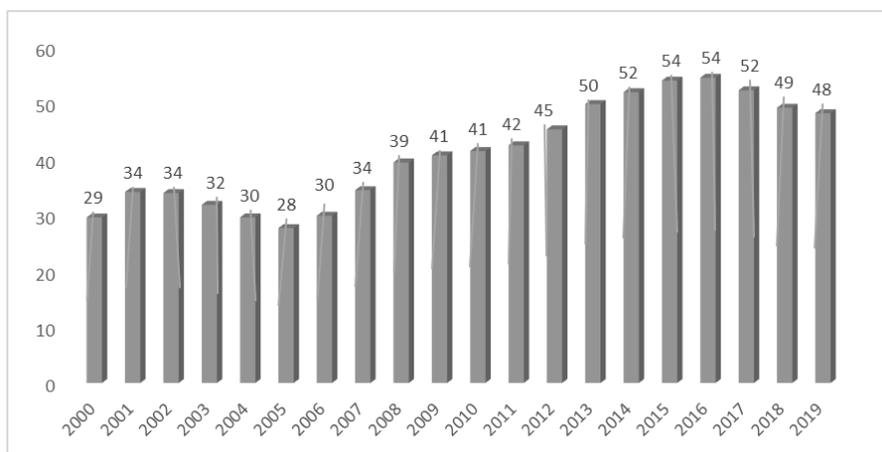
Nesse contexto, é necessário voltarmos à atenção para uma dívida mais específica, na qual se concentra a maior parte das relações do mercado financeiro brasileiro. Nesse cenário, a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) expressa o estoque de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central²⁴ e é dentro desse nicho de dívidas públicas brasileira que a atuação da política monetária promove impactos de forma mais expressiva.

Ao logo dos últimos anos, a DPMFi/PIB apresentou comportamento oscilante, assumido o pico de 54,38% em 2016, e mantendo-se em 48,06% ao final de 2019, conforme o gráfico 5. Embora a DPMFi/PIB tenha se mantido variando entre 45,18% e 54,38%, ao longo dos últimos anos, em termos nominais, sua evolução assumiu trajetória ascendente, onde, em 2000, correspondia a 29,49%.

24 Cabe observar que o artigo 34 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, vedou a emissão de títulos da dívida pública pelo BCB a partir de 2002 (BCB, 2014b, p 15).

Uma das principais explicações para o crescimento exponencial da DPMFi, refere-se ao fato de que, em 2005, a então gestão presidencial antecipou grande parte do pagamento da dívida externa brasileira ao FMI. Para tanto, o governo brasileiro adquiriu recursos através de emissões de dívidas internas, que em grande medida aumentaram a onerosidade do setor público brasileiro, que assumiram passivos indexados por taxas de juros mais altas.

GRÁFICO 5 – Evolução da dívida mobiliária federal interna 2002-2019 (% PIB).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

As observações acerca das principais dívidas brasileiras em relação ao total produzido pela economia expressam também os custos provenientes dessas dívidas, de modo que os encargos sobre a mesma não são irrelevantes e a avaliação da composição da DPMFi se faz necessária, no intuito de se identificar os principais indexadores das dívidas brasileira. Isto porque a análise da composição da dívida e de seus indexadores refletem em grande medida o nível de vulnerabilidade das contas públicas nacional.

Ao observar os dados do BCB, acerca da composição da DPMFi, entre os anos de 1999 e 2019, verifica-se que, em dezembro de 1999, 62,45% da DPMFi era composta por títulos indexados à taxa SELIC, enquanto que ao final de setembro de 2014, essa composição se reduziu para apenas 19,28%, elevando-se para 40,82% ao final de 2019. Por outro lado, os títulos pré-fixados que assumem como referência a taxa

SELIC, dada a baixa maturação de seus prazos, apresentaram curso ascendente na composição da DPMFi, passando de 9% em dezembro de 1999, para 44,25% ao final de 2014, e voltando a decrescer ao final 2019 com 29,56% de participação.

Mesmo diante de uma menor participação de títulos indexados à SELIC na composição da DPMFi, as alterações da política monetária incidem diretamente sobre as despesas do setor público. Assim, teoricamente, por exemplo, se considerarmos o valor total dos títulos atrelados à SELIC, em setembro de 2014, correspondentes a R\$ 400,86 bilhões, observa-se que, quando a taxa SELIC é elevada em 1%, a despesa do setor público se eleva em pouco mais de R\$ 4 bilhões.

A utilização da taxa básica de juros como instrumento preponderante desta política, com o objetivo explícito de manter a inflação em patamares baixos, através da contração da demanda agregada, faz com que o endividamento público se eleve, tendo em vista que boa parte da dívida pública está atrelada à taxa SELIC, ou mesmo acompanham o movimento desta. Isso não só induz o governo a restringir suas contas, em prejuízo do investimento público, gerando elevação do investimento financeiro em detrimento dos investimentos produtivos e, como consequência geral, como promove a retração da economia.

Esses dados não só chamam a atenção para a baixa sensibilidade da inflação em relação à taxa de juros, mas também revelam significativo impacto, tanto em termos fiscais, quanto na dinâmica de crescimento da economia, somado à expressiva apreciação cambial. Em suma, isso evidencia que o BCB precisaria manter a taxa de juros em níveis demasiadamente elevados para que as metas de inflação sejam minimamente cumpridas, dentro do atual modelo de política monetária baseado no RMI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve por objetivo analisar os possíveis impactos da estratégia de política monetária, baseada no Regime de Metas de Inflação, sob a inflação e a dívida pública do Brasil, desde sua adoção no segundo semestre de 1999 até 2019. As evidências conjunturais e as observações teórico/empíricas abordadas ao longo deste ensaio ressaltam as consequências advindas da atual política monetária sobre a dinâmica de crescimento brasileiro,

muito embora a condução da atual política monetária, baseada no RMI, configure apenas um dos fatores que contribuem para o pífio desempenho da economia brasileira.

A inflação brasileira, ao longo dos anos, tem se mantido estável em termos relativos, o que, por sua vez, indica a baixa eficácia da atual política monetária baseada no RMI. Uma possível explicação reside, inicialmente, na questão da baixa sensibilidade-juros da inflação, ou seja, um aumento da taxa SELIC apresenta pequeno impacto sobre as variações de preços, reforçando a hipótese de que a inflação brasileira é influenciada pelos preços administrados, pelos custos e pelos choques externos, e não predominantemente pela demanda, como o modelo de RMI pressupõe.

Por outro lado, averiguou-se que a restritiva política monetária baseada em altas taxas de juros com o objetivo de conter a demanda agregada e, assim, reduzir a inflação, tem mantido efeitos perniciosos sobre a política fiscal, ao elevar o endividamento público. Adicionalmente, não são desprezíveis os gastos do setor público com o pagamento de juros. Como resultado da elevação do endividamento público, tem-se a redução do investimento público, a elevação do investimento financeiro em detrimento dos investimentos produtivos, e como consequência geral, observa-se uma retração da economia.

A manutenção dessa estrutura tem colocado os objetivos macroeconômicos (estabilização de preços/crescimento econômico) como algo antagônico, quando na verdade, sob uma perspectiva pós-keynesiana, a conciliação entre estes objetivos é passível de ser alcançada. Para isso, é necessário mudar as prioridades das políticas econômicas nacionais e contrariar interesses, sobretudo dos agentes que se beneficiam da política anti-inflacionária de juros altos.

Por fim, para estudos futuros, sugere-se que os resultados aqui apresentados sejam alinhados às perspectivas de orientação do RMI considerando cenários que incluem os anos de 2020 e 2021, dado que a pandemia do coronavírus (iniciada em 2020) trouxe diversas consequências socioeconômicas para o Brasil; consequências que culminaram na necessidade de alterações das modelagens de cenários e previsão feitas pela Secretária de Política Macroeconômica.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Luiz Zanella Assilio. **Avaliação crítica do regime de metas de inflação a partir de uma ótica pós-keynesiana**. In: V Encontro Nacional da AKB. 2012. São Paulo. p. 26. Disponível em: <http://www.akb.org.br/upload/130820120848299402_Assilio%20Araujo.pdf> Acesso em: out. 2020.
- ARAÚJO, Eliane Cristina; MODENESI, André de Melo. **A Importância do Setor Externo na Evolução do IPCA (1999-2010): uma análise com base em um modelo SVAR**. In: XXXVIII Encontro Nacional de Economia (ANPEC), (2010a), Anais. Salvador. p. 21. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos>>. Acesso em: out. 2020.
- _____. **Custos e Benefícios do Controle Inflacionário no Brasil (2000-2008): uma análise empírica do mecanismo de transmissão da política monetária com base em um modelo VAR**. In: XXXVIII Encontro Nacional de Economia (ANPEC), (2010b), Anais. Salvador. p. 24. Disponível em: <http://www.ie.ufjf.br/moeda/pdfs/Araujo_Modenesi_21-07-10.pdf> Acesso em: nov. 2020.
- _____. **Custos e Benefícios do Controle Inflacionário no Brasil (2000-2008): uma Avaliação com Base em um Modelo VEC**. In: II Encontro Internacional da Associação. Keynesiana Brasileira (AKB), 2009, Anais. p. 26. Disponível em: <http://cedeplar.ufmg.br/economia/seminario/2009/Andre_ModenesiVEC_270509.pdf> Acesso em: out. 2020.
- ARESTIS, Philips.; PAULA, Luiz Fernando; FERRARI-FILHO, Filho. **A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil**. In: Economia e Sociedade. 2009. São Paulo. v. 18, n.1, p.30. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n1/01.pdf>>. Acesso em: out. 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Regime de Metas para a Inflação no Brasil**. Brasília-DF, (2014a). (Perguntas Mais Frequentes).

- _____. **Indicadores Fiscais**. Brasília-DF, (2014b). (Perguntas Mais Frequentes).
- CARVALHO, F. J. C. de. *et al.* O Regime de Metas de Inflação. CARVALHO, F. J. *et al.* In: **Economia Monetária e Financeira**. Teoria e Política. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. v. 1. 456p
- FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real** – 3a Edição. 3a. ed. São Paulo: Boitempo, 2006. v. 1. 294p.
- MACHADO, Marcus Antônio. **Trajatória da relação DÍVIDA/PIB e seus determinantes no quadriênio 2007-2010**. 2007. 55f. Monografia (Especialização em Orçamento Público), Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, BRASÍLIA, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053604.PDF>> Acesso em: nov. 2020.
- MONSORES, Natasha Pernes. **Os efeitos da política monetária na inflação e na economia real**. 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/natasha-dissertacao-final.pdf>> Acesso em: nov. 2020.
- NEVES, André Lúcio. **Uma análise pós-keynesiana do regime de metas de inflação sobre a distribuição de renda e o crescimento econômico**. 2007. 149 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <<http://www.economia.ufpr.br/Dissertacoes%20Mestrado/126%20%20Andr%C3%A9%20L%C3%BAcio%20Neves.pdf>> Acesso em: nov. 2020.
- PAULA, Luiz Fernando de Rodrigues. Autonomia do banco central: estabilidade de preços ou estabilidade macroeconômica? In: Oreiro, J.L.; Paula, L.F.; Sobreira, R. (Org.). **Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação**: teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009, p. 365-382. Disponível em: <

<http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/autonomia-do-banco-central-estabilidade-de-precos.pdf>> Acesso em: out. 2020.

SQUEFF, Gabriel Coelho; OREIRO, José Luís; PAULA, Luíz Fernando de. Flexibilização do regime de metas de inflação em países emergentes: uma abordagem pós-keynesiana. In: Oreiro, J.L.; Paula, L.F; Sobreira, R. (Org.). **Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação: teoria e experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ECONOMIA CRIATIVA

Lilian Bastos Ribas de Aguiar²⁵

INTRODUÇÃO

As várias concepções existentes para definir economia da cultura e economia criativa convergem na identificação desses termos com uma indústria que comporta todos os setores do capitalismo moderno voltados para as demandas por diversão, exibição, autoafirmação, ornamentação etc., dotados de alto valor simbólico, afastando-se do propósito puramente utilitário (ONU, 2013).

De acordo com a definição adotada pelo Ministério da Cultura, a Economia da Cultura e a Economia do Conhecimento (ou da Informação) integrariam a Economia Nova, a qual seria baseada na criação e teria um modo de produção e de circulação de bens e serviços altamente impactado pelas novas tecnologias (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006).

A ONU, na Assembleia Geral de 08 de novembro de 2019, sessão 74^a, referente ao item 17 da agenda, questões políticas macroeconomias, estabeleceu um conceito abrangente e detalhado para a economia criati-

25 Mestranda em Planejamento em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade Cers. Graduada em Direito pela Uni7. Graduada em Comunicação Social pela Universidade Federal do Ceará.

va, ao defini-la como a congregação de atividades econômicas baseadas no conhecimento e na interação entre a criatividade humana e as ideias, conhecimento e tecnologia, bem como valores culturais ou artísticos, patrimônio cultural e outras expressões criativas individuais ou coletivas.

Nessa perspectiva, seria possível concluir que a economia cultural estaria abarcada pela economia criativa, uma vez que esta incluiria não apenas as atividades desenvolvidas a partir da criatividade humana, mas também as transformações em outras áreas a partir da integração da cultura com as novas tecnologias.

Por seu turno, a concepção defendida pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2015) reproduz a definição já proposta pela ONU (2013) e remonta à popularização do termo economia criativa como uma visão mais abrangente, consoante se depreende do ex-certo a seguir:

Para além da economia da cultura, chama atenção a denominada economia criativa, cuja noção permanece ampla desde sua popularização pelo britânico John Howkins, em 2001, uma vez que abrange não só bens e serviços culturais, mas também brinquedos e jogos, entre outros setores. Em conformidade com o Relatório (2013), pode-se afirmar que a economia criativa também se insere no domínio da Pesquisa e do Desenvolvimento (P&D).

Portanto, apesar de reconhecer atividades e processos culturais como núcleo de nova e poderosa economia, a economia criativa absorve da mesma forma manifestações de criatividade em setores não necessariamente percebidos como domínios da cultura. (SEBRAE, 2015, p. 13).

De acordo com a classificação proposta pela ONU, a economia criativa englobaria todos os profissionais e empresas cuja matéria-prima principal de trabalho seria a criatividade, o que incluiria áreas como design, arquitetura, moda, publicidade, jogos, artes, mídias editoriais e audiovisuais, tecnologia e outros setores.

Nesse diapasão, o termo *indústria cultural* designaria formas de produção e consumo cultural que possuem em seu núcleo um elemento simbólico ou expressivo, ao passo que o termo *indústrias criativas* seria aplicado

a um conjunto produtivo muito mais amplo, incluindo bens e serviços produzidos por indústrias culturais, bem como aqueles que dependem da inovação, incluindo muitos tipos de pesquisa e softwares. (ONU, 2013).

1. A ECONOMIA CRIATIVA NO CENÁRIO BRASILEIRO

No intuito de elucidar ainda mais sobre a abrangência da economia criativa, o Sistema Firjan (2016) desenvolveu uma classificação englobando as diversas atividades que compõem a cadeia da indústria criativa no Brasil, dividindo-as em três grandes grupos: núcleo (subdividido nas classificações consumo, cultura, mídia e tecnologia), atividades relacionadas (subdivididas em serviços e indústrias) e apoio.

Sobre as subdivisões do núcleo da indústria cultura, segundo a classificação retromencionada, o consumo seria composto pelas atividades diretamente relacionadas a publicidade, arquitetura, design e moda, ao passo que a cultura englobaria expressões culturais, patrimônio e artes, música e artes cênicas, enquanto a mídia seria integrada pelo editorial e pelo audiovisual e a tecnologia abarcaria as atividades vinculadas à pesquisa e desenvolvimento – P&D e à Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC.

Por seu turno, os serviços das atividades relacionadas abrangeriam registros de marcas e patentes, serviços de engenharia, venda das marcas audiovisuais, comércio varejista de moda, cosméticos e artesanato, suporte técnico de TI, operadores de televisão por assinatura e livrarias. A subcategoria indústria das atividades relacionadas englobaria produção de materiais para publicidade, confecção de roupas, fabricação de aparelhos de transmissão de som e imagem, de instrumentos musicais, de equipamentos de informática, de cosméticos, de madeira e mobiliário e de equipamentos de laboratório, impressão de livros, metalurgia de metais preciosos, curtimento e outras preparações do couro.

Por fim, o apoio adviria das diversas ramificações que integram a indústria criativa, incluindo serviço de tradução, agenciamento de direitos autorais, representação comercial, telecomunicações, construção civil, reparação e manutenção de computadores, tecelagem, capacitação técnica, dentre outras.

Nota-se, portanto, que a economia criativa engloba diversos setores, sendo necessário que a mensuração de seu impacto considere todas as ati-

vidades relacionadas e de apoio que a compõem. A chamada *indústria criativa* impulsiona o crescimento a partir da criação de valor e do estímulo às inovações, ferramenta bastante utilizada nessa economia, além de proporcionar ideias e processos transformadores. A indústria criativa fomenta externalidades positivas, preservação de herança cultural e diversidade no cenário interno e, no cenário externo, cria novas dinâmicas de comércio e possibilidades de crescimento para países que encontravam maiores dificuldades para competir no comércio internacional tradicional.

Evidencia-se o potencial de um desenvolvimento mais inclusivo e democrático originado dessa economia, uma vez que se baseia na criatividade humana, razão pela qual, nessa indústria, a capacidade criativa tem um peso tão determinante que pode, muitas vezes, driblar o porte do capital a partir do conteúdo e do meio, utilizando-se da inventividade e da inovação, beneficiando aqueles que não dispõem de muitos recursos.

Cumpre destacar que todos os países, mas especialmente os considerados em desenvolvimento, beneficiam-se bastante da diversificação da produção e das exportações proporcionadas pela indústria criativa, inclusive em novas áreas de crescimento sustentável, além do desenvolvimento tecnológico e em inovação propiciados por essa indústria.

Ciente do potencial transformador da economia criativa, a 74^a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou o ano de 2021 como o Ano Internacional da Economia Criativa para o Desenvolvimento Sustentável. A economia criativa é um dos setores de maior crescimento em todo o mundo e que contribui com parcela considerável do PIB mundial, sendo movida por um recurso renovável, sustentável e ilimitado, que é compartilhado por todas as pessoas: a criatividade. Ademais, o crescimento econômico propiciado por essa indústria, se bem orientado pela gestão pública através de políticas públicas inclusivas, contribui significativamente para reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável.

Ressalte-se o potencial econômico e dessas atividades: a título de exemplo, no Brasil, em 2017, havia 837,2 mil profissionais criativos formalmente empregados e a participação no PIB nacional da economia criativa era 2,61% (SISTEMA FIRJAN, 2019). Além disso, ressalta-se que a indústria criativa é de crescimento expressivo, como destacou o relatório produzido pela ONU (2018), no qual consta que o tamanho do mercado global por produtos e serviços criativos mais que dobrou de tamanho

entre o período compreendido entre os anos de 2002 e 2015, passando de 208 bilhões de dólares para 509 bilhões de dólares.

Cientes dos benefícios econômicos e sociais advindos da indústria cultural, os governantes destinam parcela das verbas públicas a esse setor. É evidente que os incentivos governamentais que beneficiam a economia criativa não se restringem aos especificamente destinados a essa indústria, uma vez que ela se beneficia dos estímulos concedidos à economia como um todo, mas também podem ser direcionados a setores específicos da cultura, consubstanciando-se através de insumos públicos ou intervenção no mercado no intuito de incentivar o consumo ou a produção dessa economia.

A fim de ilustrar a atuação mundial no incentivo à indústria cultural, oportuno mencionar a experiência de alguns países, como destacaram Athias, Martins e Silva (2020) no trecho a seguir:

Os investimentos público e privado na economia criativa se destacam em alguns países, como no Reino Unido e na Austrália, com esforço de retomar a atividade econômica em áreas desindustrializadas, em que a produção possa ter migrado para países com menor custo de mão de obra. As cidades criativas (Landry, 2008) ganhariam dinamismo com uma classe criativa (Florida, 2002), pois a mão de obra envolvida nas empresas criativas tende a ter mais qualificação que o conjunto dos trabalhadores. Para além do investimento e aproveitar esses profissionais, eles podem estar empregados tanto em atividades criativas (como uma agência de publicidade) ou serem os “criativos embutidos”, quer dizer, atuando em setores além do recorte das indústrias criativas: o exemplo clássico é o designer na indústria automobilística. Mesmo no Brasil, houve avanços para estudar e fomentar a economia criativa, por exemplo, com a criação da Secretaria de Economia Criativa no extinto Ministério da Cultura (Minc), além do estabelecimento de Observatórios de Economia Criativa, em diversos estados (GÓES; ATHIAS; MARTINS; SILVA, 2020).

A participação dos governantes brasileiros no fomento à indústria criativa no Brasil deu-se a partir de experiências continuamente testadas

e reformuladas, como esclarece Cerqueira (2018), nos excertos infra-transcritos:

Lia Calabre (2009, p.43) analisa que, entre as décadas de 1960 e 1970, as questões relacionadas à cultura ganharam maior importância dentro da área de planejamento público e passaram a ser incluídas nas noções de desenvolvimento. Na década de 1960, antes do golpe de 1964, o governo federal implementou algumas ações visando estruturar uma política para o setor. Em 1961 foi criado o Conselho Nacional de Cultura (CNC), diretamente subordinado à Presidência da República, ocupada por Jânio Quadros.

[...]

A relativa retomada do papel ativo do Estado brasileiro nas políticas públicas culturais se dá nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Entre os anos 2003 e 2010 há um esforço no sentido de estabelecer um diálogo e compartilhar com a sociedade brasileira a revisão, formulação, estruturação e execução das políticas setoriais. Nesse período, foram realizadas importantes iniciativas de sustentação e operacionalização, como o Sistema Nacional de Cultura (SNC), o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e o Programa de Desenvolvimento Econômico da Cultura (Prodec). Além disso, o slogan "Cultura para todos" procurou materializar a descentralização e diversidade cultural com o "Programa Cultura Viva", que instituiu os "Pontos de Cultura", e o "Mais Cultura". Na gestão de Gilberto Gil estimulou-se um processo de discussão e reorganização do orçamento com objetivo de melhorar distribuição dos recursos destinados à cultura. Pela primeira vez foi proposta uma revisão pública para corrigir as limitações da Lei Rouanet.

Para aprofundar a tentativa de combate ao ciclo de descomprometimento do Estado com a cultura, o governo Dilma Rousseff apresentou o planejamento em longo prazo do Plano Nacional de Cultura (PNC), formulado com a participação de consultas nacionais e regionais por meio de fóruns e conferências realizados pelo país. Citam-se também o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e o Plano de Economia Criativa,

assim como a aprovação e regulamentação do Vale-Cultura para trabalhadores. (CERQUEIRA, 2018).

Ante o exposto, verifica-se que, em regra, a gestão federal procura ativamente construir as bases para a consolidação das políticas públicas relacionadas à economia criativa no Brasil, utilizando-a como um instrumento de inclusão social. Convém ressaltar que a Lei Rouanet (Lei Federal nº 8.313/1991) criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac, que é o instrumento que informa os critérios e as formas de aplicação dos recursos dos mecanismos de financiamento cultural, sendo um de seus mecanismos o Fundo Nacional de Cultura.

Não obstante, no cenário brasileiro, a importância da economia criativa destoa do conjunto de despesas públicas destinado ao setor, como é possível inferir a partir dos dados destacados a seguir:

Essas despesas, numa superestimação (pois os dados utilizados não excluem as transferências entre os entes), chegou a R\$ 4,3 bilhões, na soma das três esferas de governo, representando 0,21% do total de despesas em 2018, com uma queda em relação a anos anteriores, segundo a compilação do IBGE: a proporção era 0,3% em 2011 (IBGE, 2019b). A esse conjunto, soma-se a renúncia fiscal, que representou R\$ 1,272 bilhão em 2018, montante similar ao início da série compilada (R\$ 1,225 em 2011). (GÓES; ATHIAS; MARTINS; SILVA, 2020).

Ante o exposto, urge maior atenção dos agentes públicos à economia criativa, especialmente considerando-se a abrangência da indústria cultural, a significativa movimentação de recursos proporcionada por essa economia e o potencial transformador socioeconômico dessas atividades.

2. COVID-19 E A IMPORTÂNCIA DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

No ano de 2020, apesar de a economia criativa apresentar perspectivas positivas no Brasil, teve início a pandemia desencadeada pelo coronavírus e, em sequência, foram adotadas as medidas sanitárias para controle da propagação da Covid-19, o que incluía a paralisação das atividades

consideradas não-essenciais, afetando, sobremaneira, a indústria criativa e os negócios regionais e internacionais. A necessidade de isolamento social chegou a provocar a suspensão de algumas atividades culturais, como as exposições em cinemas, teatros, casas de espetáculos, shows, bem como a produção de diversos projetos em andamento, impactando a manutenção de postos de trabalhos e a garantia da renda para profissionais que atuam em todo o país.

Um estudo nacional realizado pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com a Secretaria de Cultura e Economia Criativa e o Sebrae revelou a queda de 31,8% do Produto Interno Bruto (PIB) do segmento em 2020 em relação ao ano de 2019. Segundo esse relatório, no Brasil, o setor de economia criativa corresponde a 2,64% do PIB e é responsável por 4,9 milhões de postos de trabalho (FGV; SEC-SP; Sebrae, 2020).

Dentre as diversas medidas utilizadas pelos governantes para reduzir os efeitos nocivos causados pela pandemia e que afetaram duramente empresários e trabalhadores não apenas do setor cultural, mas de todos os setores da economia, estão as linhas de crédito para capital de giro e microcrédito com condições facilitadas para empreendedores. Dentre os estímulos específicos para o setor, pode-se citar o fomento a ações virtuais das instituições culturais ou em formato *drive-in*.

Nesse contexto, imprescindível mencionar ainda a edição da Lei Aldir Blanc (Lei Federal nº 14.017/2020), que dispôs sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. De acordo com esse normativo, o governo federal comprometeu-se a destinar R\$ 3 bilhões de reais para os estados, municípios e Distrito Federal, a fim de que os poderes executivos locais destinassem essa verba à manutenção de espaços culturais, ao pagamento de três parcelas de uma renda emergencial a trabalhadores do setor que tiveram suas atividades interrompidas e a editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, de manifestações culturais, bem como a realização de atividades artísticas e culturais que possam

ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais.

Convém pontuar que, posteriormente, a Lei Federal nº 14.150/2021 alterou a Lei Aldir Blanc, estendendo a prorrogação do auxílio emergencial a trabalhadores e trabalhadoras da cultura e prorrogando o prazo de utilização de recursos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Essa intervenção federal na economia cultural nacional foi de extrema importância, considerando-se a vulnerabilidade do setor nesse contexto. Não obstante, apesar dos profundos impactos negativos absorvidos pela indústria criativa nesse cenário, a criatividade inerente a esse setor resultou na criação de novos formatos de produção e de entrega de seus produtos e conteúdos ao público final, acelerando, inclusive, processos tecnológicos que, de outra forma, teriam uma evolução consideravelmente mais lenta. No formato virtual, foram desenvolvidos inúmeros portais de cultura para transmitir espetáculos, oficinas e outros produtos oriundos da indústria cultural.

Sobre o tema, vale destacar que o aumento significativo da audiência no *streaming* desde o início da pandemia ocasionou a necessidade de redução da qualidade da transmissão nas plataformas digitais, no intuito de evitar a sobrecarga das redes (ESTADÃO, 2020).

Evidente que esse cenário tende a destacar a desigualdade econômica presente na indústria cultural, uma vez que grande parcela de seus integrantes sequer possui acesso a aparelhos tecnológicos ou poderiam se beneficiar do formato de teletrabalho eventualmente implantado para categorias dos setores que compõem a indústria criativa, os quais foram severamente impactados em suas fontes de renda. Ademais, nem todo conteúdo divulgado nas plataformas digitais converteu-se necessariamente em renda para seus produtores.

3. A ECONOMIA CRIATIVA E O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Organização das Nações Unidas – ONU, ao definir o ano de 2021 como o Ano Internacional da Economia Criativa para o Desenvolvimento Sustentável, pretendeu estimular o compromisso dos governantes em de-

envolver essa indústria, reconhecendo que a comunidade internacional também deve apoiar os esforços nacionais dos países em desenvolvimento para aumentar sua participação e se beneficiar de setores dinâmicos e para fomentar, proteger e promover suas indústrias criativas.

Nesse contexto, necessário pontuar que o planejamento das políticas públicas destinadas à economia criativa deve considerar que as frequentes modificações tecnológicas e sociais demandam uma constante capacitação dos profissionais ligados a esses setores, inclusive para redirecionar os profissionais que atuam em setores fadados a serem substituídos por máquinas ou cujas funções não mais serão necessárias em um futuro próximo.

Além disso, os governantes devem analisar as particularidades desse setor, como, por exemplo, o surgimento de novos tipos de relações de trabalho e o expressivo número de trabalhadores que se utilizam do que se convencionou chamar de “pejotização”, artifício segundo o qual o trabalhador cria uma pessoa jurídica para ser contratado e prestar serviços à empresa integrante da indústria criativa, no caso, não constituindo relação de emprego e não garantindo ao trabalhador o amparo da proteção social legalmente estabelecida, mas, por outro lado, permitindo maior flexibilidade para a empresa e para o próprio trabalhador, que poderá trabalhar para diversas empresas.

A despeito de todos os prós e contras, o fato é que o mundo está mudando, tornando-se mais conectado e, com isso, as relações de trabalho vêm-se alterando. Como era de se esperar, a Indústria Criativa se comporta como uma catalisadora desse processo e já apresenta evidências de consolidação e aumento da “pejotização”. Dentro da Indústria Criativa, os PJs já constituem um tipo de contratação muito mais difundido e usual: para cada cinco empregados formais criativos, existe uma pessoa jurídica que trabalha formalmente com criatividade. Esse volume é bem superior ao do total da economia brasileira – em que a relação é de 18 empregados para apenas um PJ. Essa prática é bastante recorrente na Indústria Criativa devido à natureza dos projetos, que não necessariamente ocorrem em um fluxo contínuo de produção (mas sim por demanda, de maneira mais flexível), no qual diferentes etapas do processo produtivo são executadas por profissionais com especialidades

distintas. Essa especificidade da Indústria Criativa vem-se consolidando com firmeza. Nas áreas criativas, os PJs crescem muito mais do que no total da economia: são +4,4% de PJs criativos no biênio 2015-2017, frente a +0,9% de PJs no total da economia brasileira. (SISTEMA FIRJAN, 2019, p. 14-15).

Ademais, as políticas públicas devem ser concebidas considerando-se o impacto social e econômico potencial de pequenos projetos culturais em uma determinada região. No sistema capitalista em que vivemos, a lógica mercadológica tende a favorecer projetos que promovam o maior retorno lucrativo para seus patrocinadores, não considerando o impacto social que adviria do consumo de produtos específicos da indústria cultural. Nesse cenário, as produções das grandes empresas contam com maior divulgação, crítica direcionada e paga, dentre outros fatores que lhe permitem maior alcance e, conseqüentemente, maior retorno econômico, enquanto as produções culturais regionais são fortemente prejudicadas nesse sistema, tanto no que se refere à viabilização de acesso aos seus produtos como na qualidade do material produzido em comparação com as empresas de maior porte.

Sem a necessária intervenção estatal, restaria prejudicada também a diversidade dos projetos culturais, uma vez que, nessa conjuntura, para garantir a sobrevivência do empreendimento e daqueles que dependem do retorno financeiro daquele negócio, os artistas acabariam por sucumbir à lógica mercadológica e produziriam o conteúdo que repercutiria com maior facilidade e aceitabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, resta patente a importância do papel dos governos como fomentadores da indústria cultural, a qual é convertida em renda e desenvolvimento para uma expressiva coletividade. Nesse contexto, cumpre realçar que a economia da cultura engloba não apenas obras literárias, musicais ou cinematográficas, mas também moda, design, turismo e os diversos outros ramos relacionados à cultura e que produzem impacto econômico.

Ademais, é nítido que as ações governamentais para aumentar a eficiência da economia criativa devem considerar não apenas as caracterís-

ticas desse sistema no presente momento, mas as possibilidades futuras, equilibrando a necessária flexibilidade da indústria criativa com pontuais intervenções governamentais para estimular o desenvolvimento sustentável, benéfico para todos os cidadãos.

O estímulo governamental pode ser, em grande parte, direcionado a promover maior diversidade na indústria e, conseqüentemente, ampliar a inclusão e as externalidades positivas em pontos específicos daquela economia, que representa o meio de sobrevivência e uma perspectiva de futuro mais digno para milhares de integrantes de regiões e comunidades economicamente desfavorecidas, amenizando uma possível concentração de demanda por determinados produtos e bens construída a partir de volumosos investimentos midiáticos privados, outra poderosa instituição que compõe esse sistema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Federal nº 8313**, 1991.

_____. **Lei Federal nº 14.017**, 2020.

_____. **Lei Federal nº 14.150**, 2021.

CERQUEIRA, Amanda Patrycia Coutinho de. Política cultural e trabalho nas artes: o percurso e o lugar do Estado no campo da cultura. **SciELO**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qp6yJm-DWS6w9gWdmX3T9jjm/?lang=pt>. Acesso em: 27 jul. 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. Qual o impacto da pandemia do coronavírus na produção artística? **Exame**. Disponível em: <https://exame.com/casual/qual-e-o-impacto-da-pandemia-do-coronavirus-na-criacao-artistica/>. Acesso em: 01 set. 2021.

FGV; SEC-SP; SEBRAE. **Conjuntura do setor de Economia Criativa**: Efeitos da crise da Covid-19. Secretaria de Cultura de São Paulo. Disponível em: <https://www.cultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/Pesquisa-FGV-Impacto-pandemia.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

GÓES, Geraldo Sandoval; ATHIAS, Leonardo Queiroz; MARTINS, Felipe dos Santos; SILVA, Frederico Augusto Barbosa. O setor cultural na pandemia: O teletrabalho e a Lei Aldir Blanc. **Repositório IPEA**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10383/9/201015_cc_49_cultura.pdf. Acesso em: 22 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Economia da Cultura – Um Setor Estratégico para o País. **Casa Rui Barbosa**. Disponível em: <http://static.sapucaia.ifsul.edu.br/professores/lrkoppe/Livros%20e%20outros%20materias%20de%20gest%C3%A3o%20cultural/texto-sobre-o-prodec-paula-porta.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Assembleia-Geral, Segundo Comitê, Agenda item 17 Questões Políticas Macroeconômicas, 74^a Sessão, 08/11/2019. In **Unesco**. Disponível em: <https://undocs.org/A/C.2/74/L.16/Rev.1>. Acesso em: 25 jul. 2021.

_____. Relatório da economia criativa. Ampliando caminhos do desenvolvimento local. In **Unesco**. Disponível em: <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. Relatório da economia criativa. Tendências no comércio internacional nas indústrias criativas 2002–2015. **Unesco**. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2018d3_en.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – Sebrae. **Guia do empreendedor criativo**. Brasília: Sebrae, 2015.

SISTEMA FIRJAN. Mapeamento Da Indústria Criativa no Brasil, 2016. In **Firjan**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/Economia-Criativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa-Firjan2016.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

_____. Mapeamento Da Indústria Criativa no Brasil, 2019. In **Firjan**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/EconomiaCriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

ARTIGOS - FILOSOFIA E PP

O CONCEITO DE AULA SOB A PERSPECTIVA DA HISTÓRIA DA FILOSOFIA

*Gilcimar Bermond Ruezzené*²⁶

INTRODUÇÃO

Este ensaio tem sua configuração a partir de uma pesquisa bibliográfica, e apresenta nossa perspectiva a respeito da temática aula. Destacamos o aspecto histórico do que se cristalizou ao longo dos anos sobre esse tema. Atualmente, parece que o processo educativo se configura na aula como seu ponto central. Por exemplo, quando pensamos a formação inicial de professor, percebemos uma convergência para a aula; quando o professor realiza seu plano de ensino, observamos uma tendência de se pensar a aula; quando se pondera numa estratégia de ensino-aprendizagem, se pensa na aula. Por isso, entendemos a importância de aprofundar o conhecimento da palavra *aula*.

Interessamo-nos, a partir desse momento, verificar, de um ponto de vista histórico, quando e como se deu o processo de enxergar a aula como a concebemos atualmente: um período temporal, estabelecido em um local físico fechado, e que em algumas situações é considerada, como a única porta para adentrar ao mundo do conhecimento.

26 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), na linha de pesquisa Cultura, Memória e Teorias Educacionais, sob orientação do professor Dr. Silas Borges Monteiro.

Segundo Silva (2008, p. 17), a aula se constitui como ‘principal espaço/tempo da atividade docente’. Talvez, a partir dessa afirmação, repousa confusão conceitual entre ao temos “sala de aula” e “aula”. Assim, entendemos que quando se quer conhecer os elementos que constituem uma aula, acreditamos que é importante diferenciarmos os termos “aula” e “sala de aula”. Pretendemos observar, a partir de uma perspectiva histórica, o conceito de aula ao longo do tempo. Dessa forma, faremos recortes em períodos norteados por eventos que causaram tensões e, conseqüentemente desencadearam mudanças na forma e na estrutura de se pensar o mundo e suas relações.

Tendo como fio condutor a história da filosofia, destacamos os seguintes períodos para análise, de acordo com Chauí (2000): Filosofia medieval (do século VIII ao século XIV); Filosofia moderna (do século XVII a meados do século XVIII); e Filosofia contemporânea (meados do século XIX ao século XX).

Etimologicamente, consideramos o significado da palavra aula do grego *aulé*, que significa palácio ou corte, em que as primitivas escolas tinham suas funções em locais anexos aos prédios de reis e religiosos. Ou ainda, podemos considerar *aula* do latim como: pátio, aposento, câmara, quarto, quintal, sala ou tribunal. Já no português, ao observarmos o significado de aula, a partir do dicionário Michaelis (2020), encontramos:

1º Pátio exterior à entrada da casa dos romanos; vestíbulo. 2Explicação proferida por um professor, dirigida a alunos, em um estabelecimento de ensino, e versando sobre um determinado assunto. 3Atividade de ensino, contando com a presença de aluno e professor; lição de uma disciplina. 4Sala em que se dão ou se recebem lições; classe, sala de aula. 5Classe. 6Parte integrante de um programa de ensino; lição. 7Elucidação informal sobre determinado assunto, feita por alguém que o conhece bem, fora do ambiente escolar. (Michaelis, 2020)

A partir das definições acima, percebemos uma oscilação no significado de aula, entre local onde se ensina e período cronológico que alguém (aluno) vai a um espaço geograficamente estabelecido, que pode ser um

prédio, o qual chamamos de escola, com a intenção de aprender algo a partir da orientação de *outrem*, (professor).

Com a finalidade de entender o significado de aula na perspectiva legal, fizemos uma leitura da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – LDB, e verificamos a menção de tal termo nas seguintes circunstâncias:

Art. 12 – parágrafo III: assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

Art. 13 – parágrafo V: ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

Art. 57. Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas. (Regulamento). (BRASIL, 1996).

Percebemos que ao considerarmos a LDB, encontramos uma forte tendência em considerar a aula apenas como um período cronológico. A nosso ver, existe uma incoerência, visto que na prática, a aula ocupa lugar central no planejamento do professor. Nesse sentido, consideremos de forma empírica que a aula é o epicentro das ações junto aos processos de ensino-aprendizagem. Podemos até nos arriscar a afirmar que a aula se estabeleceu historicamente junto à educação formal, e em algum momento foi supervalorizada e assim se mantém até os dias atuais. Inclusive em casos mais extremos, a aula se tornou o único recurso na tentativa de divulgar e/ou produzir conhecimento diante da educação formal.

Interessamo-nos, a partir desse momento, verificar do ponto de vista histórico, quando e como se deu o processo de enxergar a aula como a concebemos atualmente: um período temporal, estabelecido em um local físico, supervalorizado por professores, e que se constitui quase como a única porta para adentrar ao mundo do conhecimento.

1. FILOSOFIA MEDIEVAL (DO SÉCULO VIII AO SÉCULO XIV)

A filosofia medieval ocupou-se de forma especial com o problema do universal. Foi particularmente influenciada pelas ideias de Platão, Aristóteles e Santo Agostinho. Uma de suas temáticas mais recorrentes, na Idade Média, se relaciona com a prova da existência de Deus, ou seja, a demonstração racional, da existência de um criador e de um espírito imortal.

De acordo com Bittar (2009), foi na Idade Média que presenciamos a substituição da educação, a partir da *paideia* grega, por uma educação centrada na formação cristã. Dessa forma, a educação, na Europa, era especialmente ofertada pela igreja católica, tendo como principais locais de ensino mosteiros, catedrais e paróquias. Segundo Diel (2017), a educação nas instituições religiosas tinha como principal objetivo a formação de religiosos, para que estes cumprissem as obrigações litúrgicas a eles impostas. Tal formação era focada especialmente na aprendizagem da leitura.

Em relação ao ingresso, nas escolas religiosas, na teoria qualquer pessoa poderia adentrar, numa instituição de educação, na época medieval, mas isso raras vezes acontecia. O mais comum era o acesso de membros da nobreza e pessoas mais abastadas financeiramente.

De acordo com Diel (2017), a divisão das horas de estudo dos alunos nos mosteiros tinha a seguinte dinâmica:

O tempo disponível aos estudos na escola era entre a terceira e a sexta hora pela manhã e na parte da tarde entre a nona hora e o entardecer. Isso dava em média de três a cinco horas de estudos por dia. Esta variação existia devido às alterações meteorológicas de acordo com as estações do ano. Aos domingos e feriados não havia aula. (DIEL, 2017, p. 411).

Vale ressaltar que, paralelamente aos estudos, todo aluno tinha ainda vários afazeres domésticos, além das atividades de ajuda aos mais necessitados. Ou seja, observamos uma rotina muito cheia de tarefas que claramente privilegiava uma educação estática, reduzida principalmente à memorização.

Na descrição a seguir, segundo Diel (2017), temos a apresentação de como se conduzia a aprendizagem nas escolas cristãs da Idade Média:

A sala de aula era dominada pelo professor que era visto não como mestre, ou sábio, mas sim como salvador de almas. Os alunos sentavam-se ao seu redor, diretamente no chão ou num tamborete e eram divididos em grupos de acordo com os seus conhecimentos. Os mais velhos ajudavam o professor na orientação e no ensino dos mais novos, enquanto este se ocupava das instruções de um grupo. Os alunos colocavam sobre seus joelhos o quadro de cera, no qual desenvolviam suas atividades, escrevendo sobre eles com um estilete. O aprendizado se dava pela repetição. O professor ou o aluno mais velho escrevia sobre seu quadro uma frase que era copiada repetidas vezes pelos alunos. Nessas frases era comum a escolha de textos bíblicos ou litúrgicos usados no cotidiano dos monges durante a liturgia das horas. (DIEL, 2017, p. 412).

Percebemos, na descrição anterior, uma metodologia de ensino centrada no repetir e decorar escritos, que muitas vezes até poderiam ser incompreensíveis por parte dos alunos. O professor geralmente era uma pessoa autoritária, que se percebia como um ser superior e guardião do conhecimento.

Também testemunhamos, durante a Idade Média, por volta do ano 1000, a criação da universidade. Segundo Bittar (2009):

As universidades, a princípio, eram simplesmente encontros entre as duas partes interessadas no conhecimento, uma corporação de estudantes e mestres funcionando no interior das catedrais; portanto houve uma continuidade entre escolas episcopais (nas catedrais) e universidades, que também nasceram sob o poder da Igreja Católica. (BITTAR, 2009, p. 28).

De acordo com Manacorda (1992), podemos ter uma ideia de como era a rotina dos estudos (aulas) nas universidades da Idade Média, por meio da descrição a seguir.

Primeiro dar-vos-ei um resumo de cada título antes de proceder à análise literal do texto; segundo, falarei uma exposição a mais clara e explícita possível do teor de cada fragmento incluída no título; terceiro, farei a leitura do texto com o objetivo emenda-lo; quarto, repetirei brevemente o conteúdo da norma; quinto, esclarecerei as aparentes contradições, acrescentando alguns princípios gerais de direito (extraídos do próprio texto), chamado comumente Brocardica, comotambém as distinções e os problemas sutis e úteis decorrente da norma, com suas respectivas soluções, dentro dos limites da capacidade que a Divina Providência me conceberá. Se alguma lei merecer, em virtude de sua importância e dificuldade, um repetitivo, essa repetição será feita à noite. As *disputationes* realizar-se-ão pelo menos duas vezes por ano: uma vez antes do Natal e uma vez antes da Páscoa se estais de acordo. (MANACORDA, 1992, p. 153-154).

Percebemos que o momento de estudo é norteado de exposição oral de um texto selecionado pelo professor, aparentemente contemplando uma relação unilateral, ou seja, ficando evidente nenhum tipo de interação professor-aluno.

Identificamos, por meio de Manacorda (1992), que a definição de aula, num sentido próximo ao que consideramos hoje, se dava por meio da junção entre mestres e estudantes, que acontecia em algum espaço com a pretensão e finalidade de aprender.

Durante a Idade Média se desenvolveu a Escolástica, método de pensamento crítico e de ensino, que tem seu maior expoente com São Tomás de Aquino. Impulsionado pela Escolástica, o ensino, na Idade Média, segundo Bittar (2017), era ditado dois ramos: o “*quadrivium*”, composto por aritmética, música, geometria e astronomia e o “*trivium*”, composto pela gramática, retórica e dialética. O “*trivium*” tinha a função de disciplinar a mente e o “*quadrivium*”, de explicar o funcionamento do mundo.

Em relação às leituras propostas nas escolas do período medieval, de acordo com Manacorda (1992), os documentos da igreja católica orientavam para que os estudantes não lessem as chamadas leituras dos gentios, tornando a Bíblia como a literatura mais indicada para se ensinar. Com isso, muita literatura clássica ficou quase que esquecida. Nesse momen-

to, dá-se ênfase a uma instrução que prepara o aluno para ler, escrever e contar, tendo a Sagrada Escritura como referência para o desenvolvimento tais atividades.

Em relação à educação praticada na Idade Média, Japiassú e Marcondes (2008) apresentam sua crítica, forjada pelo escritor francês Rabelais, por meio de sua obra *Gargântua*, na qual considera o ensino centrado na memorização. Rabelais considera inútil esse tipo de educação e, assim, prega novos métodos de ensino baseados nas “lições das coisas, observações, aulas-passeios, busca pessoal etc”.

2. FILOSOFIA MODERNA (DO SÉCULO XVII A MEADOS DO SÉCULO XVIII)

De acordos com Marcondes (2016), podemos destacar alguns eventos que marcam o início da filosofia moderna:

Quatro fatores históricos marcam a origem da filosofia moderna: o humanismo renascentista do séc. XV, a descoberta do Novo Mundo (1492), a Reforma protestante do séc. XVI e a revolução científica do séc. XVII. Além disso, o desenvolvimento do mercantilismo em oposição ao modelo feudal. (MERCONDES, 2016, p. 8).

Percebemos que, a partir do século XV, acontece uma mudança de mentalidade em relação à forma de enxergar o mundo. Ou seja, rompe-se com a tradição hierárquica de mundo, aquela filosofia a serviço da teologia e seus questionamentos religiosos. É nesse momento que assistimos à ascensão do humanismo, com sua centralidade e seus questionamentos acerca do homem.

No campo educacional como inovação, destacamos as ideias de Comenius, educador e idealizador da didática moderna. Sendo assim, propõe-se uma educação universal para todos, independentemente da classe social, e que fosse desenvolvida durante a vida inteira do sujeito.

Em virtude de todas as mudanças sociais, econômicas, culturais e religiosas, presentes a partir do século XV, de acordo com Manacorda (1992), foram propostas algumas questões em relação à educação: como, quando

e a quem ensinar. Também vimos emergir discussões mais tangíveis a respeito da universalização do ensino e mudança nos métodos de instrução.

Principalmente impulsionado pela reforma protestante, percebe-se um posicionamento na construção de um novo programa de ensino voltado para atender as necessidades do trabalho. De acordo com Manacorda (1992, p. 196), Martin Lutero afirma que “mesmo se não existisse nem alma nem inferno – escrevia ele – deveríamos ter escolas para as coisas do mundo”.

Segundo Manacorda (1992), foi por volta do século XVI, que o estado toma consciência da necessidade de uma instrução laica, idealizada não apenas para os sacerdotes, mas como base para a ascensão do próprio Estado. Nas escolas cristãs, de acordo com Manacorda (1992), percebemos uma organização apresentada para o ensino que se configurava da seguinte forma:

Primeiramente, a separação total, didática, organizacional e cultural, entre ler e escrever. O ler concerne essencialmente ao ensino religioso, à doutrina, às Sagradas Escrituras; o escrever, que tem seus mestres e lugares próprios, concerne a uma técnica especificamente material, que exige cuidados particulares e é voltado a preparar para o ofício. Temos, então nas duas técnicas a coexistência de duas instruções diferentes: a aculturação religiosa e moral e uma pré-aprendizagem das profissões artesanais mercantis. Esta é a grande novidade das “escolas cristãs” (e, é claro, não somente dessa!). (MONACORDA, 1992, p. 232).

Percebemos que aprender a ler e escrever eram os principais elementos que constituíam o processo educacional de grande parte do período da Idade Média. Aliás, essas práticas eram extremamente complexas em virtude dos métodos e ritos que envolviam ler e escrever. Uma curiosidade, apresentada no período medieval, eram as técnicas para se manter a ordem durante as aulas: nesse sentido, destacamos a recompensa por assiduidade. Verificamos que, de certa forma, essa técnica resistiu ao tempo e até hoje está presente em nossas escolas contemporâneas, no cotidiano das nossas aulas. Ou seja, é comum encontrarmos escolas que contabilizam notas (pontos) por assiduidade.

Foi durante o final da Idade Média que vimos surgir uma grande revolução na educação, a partir do filósofo Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Acreditamos que Rousseau insurgiu o pensamento pedagógico da sua época, ao considerar a criança com suas particularidades específicas, junto ao seu processo de instrução. Ou seja, a resposta a um problema educacional de aprendizagem de uma criança, não pode simplesmente ser encontrada numa solução posta para um adulto.

Por volta do ano de 1763, em meio a grandes transformações sociais, econômicas e culturais na Europa, segundo Manacorda (1992), verificamos algumas discussões se concretizarem na direção de uma educação estatal. Isso promoveu o rompimento do quase total monopólio, da oferta da educação pela igreja. Observamos nesse momento um apelo para uma formação educacional, que proporciona ao “formado”, servir ao estado em suas necessidades.

De forma especial, podemos sintetizar a educação do período moderno, a partir de alguns parâmetros que passaram a ser considerados, segundo Manacorda (1992, p.269); “[...] universalidade, gratuidade, estatalidade, laicidade e finalmente, renovação cultural e primeira assunção do problema do trabalho”.

3. FILOSOFIA CONTEMPORÂNEA (MEADOS DO SÉCULO XIX AO SÉCULO XX)

Esse período é compreendido da metade do século XIX até nossos dias atuais. Filosoficamente consideramos como ponto de partida o filósofo alemão Hegel, com sua consideração do homem como “ser histórico” (HARTMANN, 1983, p. 635). Nesse sentido, o homem histórico é reconhecido por suas ações, onde o externo deixa evidente o seu interior. Ou seja, “a história é o processo que exhibe o espírito objetivo, quer dizer a história é a sua manifestação. Os povos são o que fazem”. (HARTMANN, 1983, p. 640).

Diante de todas as mudanças sociais, econômicas e culturais ocorridas no final do século XIX, podemos destacar algumas mudanças relevantes em relação ao processo educacional. De acordo com Monacorda (1992), a relação da educação e da sociedade apresenta os seguintes aspectos:

A relação educação-sociedade contém dois aspectos fundamentais na prática e na reflexão pedagógica moderna: o primeiro é a presença do trabalho no processo da instrução técnico-profissional, que agora tende para todos a realizar-se no lugar separado “escola”, em vez do aprendizado no trabalho, realizado junto aos adultos; o segundo é a descoberta da psicologia infantil com suas exigências “ativas”. (MONACORDA, 1992, p. 304-305).

Esses dois aspectos remontam a uma profunda mutação na pedagogia empregada na época, na Europa e na América. Sendo assim, percebemos que o trabalho verdadeiramente se insere na educação, numa tentativa de formar o homem com capacidade de produção.

Ao considerarmos, de meados do século XIX até nossos dias atuais, constatamos que ocorreram inúmeras transformações sociais, econômicas e culturais em nossa sociedade. Assim, chegamos a uma sociedade com características globais e especificidades locais, na qual a imersão junto às novas tecnologias é algo muito presente. Nesse contexto, entendemos a importância de nos aproximarmos das ferramentas propostas pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), bem como seus efeitos junto a educação. Afinal, estamos num caminho sem volta, onde as novas tecnologias estão incorporadas ao nosso cotidiano.

De acordo com Coll e Monereo (2010, p. 15), estamos há algum tempo diante de “uma nova forma de organização econômica, social, política e cultural, identificada como Sociedade da Informação (SI)”, na qual implica novas maneiras de interagir, de comunicar, de aprender, enfim uma nova forma de existência humana.

Em um mundo cada vez mais conectado por dispositivos tecnológicos, a ideia de um professor meramente transmissor de informação torna-se uma “verdade” questionável e completamente fragilizada. Sendo assim, emerge um novo papel para o professor caracterizado por Coll e Monereo (2010, da seguinte forma:

No médio prazo, parece inevitável que, diante dessa nova oferta de meios e recursos, o professorado abandone progressivamente o papel de transmissor de informação, substituindo-o pelos papéis de seletor e gestor dos recursos disponíveis, tutor e consultor no escla-

recimento de dúvidas, orientador e guia na realização de projetos e mediador de debates e discussões (2010, p. 31).

De forma especial, queremos deixar bem claro que a proposta de mudança de foco na ação educativa – do professor para o aluno – sugere que o professor não ocupará o centro do “palco”, sendo que sua participação dentro do processo de ensino aprendizagem continua sendo essencial, porém, sua postura deverá ser de mudança de mentalidade quanto à sua função.

Em relação à educação, ao pensarmos uma sociedade completamente conectada pela tecnologia, nos questionamos o lugar que a sala de aula ocupa no processo de ensino-aprendizagem. Ou seja, verificamos ao longo do tempo a aula – como um espaço físico, em um lugar, a escola – atingir um *status* de supervalorização. Nos questionamos se uma criação da Idade Média: “um momento sagrado com horário marcado (a aula como um local espacial: a escola) atende a nossa necessidade atual como ferramenta para o ensino aprendizagem.

Diante da nossa realidade contemporânea, acreditamos que é necessário refletirmos a respeito das práticas pedagógicas que estamos utilizando, pois, nem sempre é possível assumir como respostas para os problemas atuais as soluções de tempos atrás.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à educação, observamos que passamos por vários momentos, na história, na qual se cristalizaram inúmeras abordagens referentes à instrução formal. Nesse sentido, para a escola contemporânea é difícil aceitar que ela não constitua a única fonte de conhecimento. Que o professor não é o “deus” guardião da chave do saber. Ou ainda, que a aula em um local que chamamos de escola, não é o único local em que se aprende.

Verificamos que em relação ao processo de controle da instrução formal, uma prerrogativa, que na Idade Média era da Igreja, e que na Idade Moderna foi legado ao Estado, permanece até hoje.

A partir da Idade Média vimos surgir as aulas, que estabelecidas em um local específico, as escolas, tornaram-se a referência para se aprender. Hoje em dia nos deparamos com o conhecimento espalhado e desorganizado pelas redes sociais.

Ainda hoje é incompreensível para a escola moderna aceitar uma posição de igualdade entre aluno e professor. Na época medieval, algo parecido com isso levava o aluno a ser acusado de presunção, um pecado capital. Nos dias atuais, a escola não consegue admitir a perda do monopólio em relação ao conhecimento do aluno e assim, o reivindica para si. Vimos a Igreja perdendo sua exclusividade, em relação ao conhecimento com a criação da imprensa no século XV, e hoje vemos a escola perder seu monopólio para a internet. A internet está coagindo a escola a transformar sua forma de atuação bem como a função do professor.

De forma especial, estamos vivendo em tempos de pandemia, o que nos sugere o isolamento social. Dessa forma, na impossibilidade da aula presencial abraçamos uma solução pronta para o problema. Ligar uma câmera tornou-se a salvação das nossas aulas. Será? Entendemos que esse questionamento merece maior atenção ou outra pesquisa, visto que é necessário conhecer a real dimensão do modelo de aulas adotados para o momento que estamos vivendo.

REFERÊNCIAS

- AULA. In: **DICIONÁRIO Michaelis**. Disponível em: <www.uol.com.br/michaelis>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- BITTAR, Marisa. **História da educação: da antiguidade à época contemporânea**. São Carlos: EdUFSCar, 2009.
- BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **LDB – Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.
- CHAUI, Marilene. **Convite à Filosofia**. Ed. Ática, São Paulo, 2000.
- COLL, Cesar; MONEREO, Carles. **Psicologia da Educação Virtual: Aprender e ensinar com as tecnologias da informação e da comunicação**. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DIEL, Paulo Fernando. **As escolas dos mosteiros medievais, dinâmica social, didática e pedagogia**. Educação Unisinos, São Leopoldo, v. 21, n. 2: Setembro/dezembro, 2017. Disponível em:

<<http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/edu.2017.213.14/6343>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

HARTMANN, Nicolai. **A Filosofia do Idealismo alemão**. Trad. José G. Belo. 2ª ed. Lisboa: Fund. Caulouste Gulbenkian, 1983.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico e filosofia**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação**: antiguidade aos nossos dias. 3. Ed. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1992.

MARCONDES. Danilo. **As origens do pensamento moderno e a ideia de modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2016.

O USO DE *FAKE NEWS* NA SOCIEDADE DO ESPÉTACULO DE GUY DEBORD

*Renata Marafon*²⁷

INTRODUÇÃO

Na sociedade do espetáculo, a imagem é o cerne das discussões e da midiaticização de uma realidade fictícia, não paupável. E nada mais atual que a espetacularização de *fake news*, de cunho majoritariamente político, visando propagar notícias falsas e até mesmo montagens fotográficas para desestabilizar os oponentes. Isso desmoraliza e torna totalmente até mesmo o pleito eleitoral sensível e passível de mutabilidade. Nos últimos dias viu-se discutir e propagar notícias sobre um pleito de voto impresso, sob a alegação de que as urnas eletrônicas não são confiáveis e muito menos auditáveis.

O Tribunal Superior Eleitoral, assim como tantos outros tribunais, longe de diálogos informais em redes sociais, viu-se realizando até mesmo vídeos em uma plataforma chamada Tik Tok, espetacularizando sua imagem, tentando se tornar mais adepto e mais acessível, demonstrando a confiabilidade da urna e que todo o processo eleitoral é auditável, sim!

27 Mestranda em Direito e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário Unifacvest. Bacharel em Direito. Servidora Pública do Instituto Federal Catarinense.

E nesse confronto do que é verdadeiro e o que é falso, vemo-nos tendo que pesquisar em todas as mídias as fontes de notícias para não sermos vítimas e compartilharmos as falsas, e este será a proposta deste artigo.

Através do método dedutivo por meio da pesquisa bibliográfica, tendo por objetivo geral verificar como as *fake news* têm influenciado movimentos Brasil afora, e por objetivos específicos, estudar a origem das mesmas, analisar as principais suas principais motivações e no cunho político, quais as intenções do mesmo. bem como de que forma elas se enquadram na sociedade do espetáculo

No que há algumas décadas atrás se vendia, através do uso de imagem, vários produtos, alguns podendo ter sua utilidade e sua qualidade mascarada, a palavra tinha ainda alguma valia, um código de honra, coisa que hoje estamos à mercê do que falamos e propagamos. Tudo é editável, alterado seu contexto, e até mesmo nossas verdades se tornam *fake news* no computador e na boca de uma pessoa mal-intencionada.

Há indícios de que nas eleições americanas na qual Trump ascendeu ao poder, houve manipulação de notícias falsas de opositores justamente para aumentar a popularidade de Trump, como a melhor opção.

No Brasil, diversas notícias compactuaram com a eleição de um governante que atualmente, vendo sua popularidade em rápida descendência, desacredita o mesmo sistema eleitoral que o elegeu, utilizando o espetáculo das mídias sociais e de noticiários televisivos de apoiadores para vender sua ideia, e muita gente a comprou. Em extrema ironia, considera o voto eletrônico fraudável, mas considerou fraudulento o processo eleitoral impresso que tirou Trump, de quem era apoiador, do poder.

Cabe a nós, infelizmente, temos o trabalho redobrado em receber a notícia, verificar sua autenticidade antes de propagá-la e desmentir quem a faz, muitas vezes causando inimizades neste grande combate às *fake news* desse grande espetáculo que tem sido a internet e esse será o enfoque do estudo tratado a seguir.

1. PERCEPÇÕES SOBRE O JORNALISMO

Para iniciar a digressão deste estudo, interessante explorar as origens do jornalismo tal qual conhecemos ontem, já que, por obvio, as *fake news* são divulgação de fatos, falsos, mas fatos.

Karam (2009), ao tratar sobre Roma no período de helenização da cultura, afirma que a arte retórica começou a ser disseminada a partir do século I a. C, em que pese a resistência de conservadores, já que a arte da retórica era restrita e pequenos grupos. Na Grécia antiga, entre os retores, incluindo-se Platão, Aristóteles e Protágoras, a ideia já consagrada era a de que o discurso deveria ser bem articulado para ser acessível às massas.

Citando Xosé López, o mesmo ainda discorre que desde o início, o jornalismo vive à sombra desta antiga tradição retórica clássica, medieval ou renascentista e mesmo no ambiente virtual, esta arte é aplicável para que as mensagens, informações a serem transferidas, sejam eficazes. (KARAM, 2009)

John Hartley, citado por Pontes (2009), demonstra que o jornalismo nasceu junto com a modernidade, tendo crescimento em momentos de revoluções políticas e culturais, tais como a revolução inglesa, francesa e até mesmo a reforma protestante. Ainda, preceitua que história e jornalismo andavam juntas, onde a “convergência de história e jornalismo acontece devido às temáticas, à circulação de anais, à produção religiosa, às histórias de viajantes e missionários ou mesmo os trovadores e inventores de história” (p. 154). Enquanto a história ocorre de forma mais particularizada, o jornalismo corre na velocidade que a circulação e a tecnologia avançam, ambas são práticas políticas e literárias que influem na forma de enxergar e pensar, tomando rumos diferentes a partir do século XVIII, mas ainda tendo como base o racionalismo.

O autor aponta acerca da base do jornalismo:

O jornalismo é o campo em que as polêmicas, as críticas, a retórica e muitos debates circulam propondo sentidos ao imaginário do público. Os dados arregimentados do passado pela história podem ser colocados em comparação com os dados arrolados no presente para disputa mais direta e política exercida pelos jornais. O jornalismo não tem pretensão de verdade, mas a sua conduta é pautada por uma moralidade em disputa. (PONTES, 2009, 154).

A imagem do jornalismo pode ser considerada como “conformador da realidade e da atualidade” (BARBOSA, 2007, p. 24), sendo as tecno-

logias de importância gritante para a construção de um jornalismo como “lugar de informação neutra e atual” (BARBOSA, 2007).

No Brasil, a imprensa passou por diversas fases, dentre a total proibição até como a conhecemos hodiernamente. Durante o século XVI, o absolutismo dominava Portugal, de forma que visando evitar qualquer manifestação de ideias e divulgação de fatos, surgiu a Carta Régia, que proibia a impressão de livros e papéis na colônia, e mesmo na clandestinidade, circulavam folhetos, panfletos e gazetas. Essa proibição só é superada quando a família imperial portuguesa chega ao Brasil em 1806, fugindo das tropas napoleônicas. Assim, em 1808 foi criada a Imprensa Régia, e qualquer publicação deveria ser avaliada por um conselho de censura prévia, não se permitindo publicar nada que fosse contra a religião, contra o governo e os bons costumes da época. (CLAUDINO; CORREA; COSTA, 2007).

Com a independência do Brasil em 1822, o jornalismo passa por uma nova fase, porque quando D. João VI deixou o Brasil em 1821, decretou, em 02 de março, a abolição da censura prévia (somente em materiais manuscritos e não sobre os impressos); e ainda, regulou a liberdade da imprensa até que houvesse nova regulamentação (CLAUDINO; CORREA; COSTA, 2007).

Após a Proclamação da República, durante a República Velha, a imprensa era “agora obrigada a acomodar-se ao poder político onde há a necessidade dos detentores de poder de comprar a opinião da imprensa, fato perceptível nas campanhas políticas. O jornal será, daí por diante, empresa capitalista” (CLAUDINO; CORREA; COSTA, 2007, p. 5). Já em 1920, os jornais passam a ser vistos como instituições com vertiginoso prestígio e formador de opinião política. Nos anos 30, essa estrutura político-partidário entra em decadência em decorrência do golpe de Estado que culminou no Estado Novo em 1937 (OLIVEIRA, 2011).

Wylter (2004), citando Silva, aduz que quando Getúlio Vargas chegou ao poder, não se esperava que ele impusesse alguma restrição ou que a censura estivesse em seus planos. Contudo, pelo oposto, desde 1933 já eram proibidas críticas ao governo brasileiro e estrangeiro, agressões a quaisquer pessoas, informações alarmantes, boatos e afins.

Já após o golpe de 64, o ataque à imprensa se intensificou, com jornais sendo depredados e dando lugar ao que se conheceu como “imprensa

nanica”, sendo a única forma de fazer contraponto ao governo ditatorial (MENDES, 2011).

Após 1988, houve a redemocratização do país, com direitos como a liberdade de expressão totalmente em voga, sendo vedado seu anonimato, e desde então, passou-se a experimentar a liberdade de manifestação de pensamento, com diversos meios de comunicação noticiando os acontecimentos da sociedade brasileira e mundial, podendo-se exprimir opiniões com incentivo ao diálogo e o respeito às mais variadas formas de pensar e influenciando, inclusive, no processo democrático brasileiro, com a audiência nacional de debates entre candidatos, exposição de escândalos e a propaganda partidária em época eleitoral.

Contudo, essa liberdade de imprensa, liberdade de pensamento, por meio principalmente da *internet*, tem sido utilizada por grupo de má índole, deturpando os mais variados tipos de informações e causando estragos imensuráveis nessa tão frágil e recente democracia.

2. FAKE NEWS: O QUE SÃO E OS MAIS FAMOSOS CASOS DE FAKE NEWS ENVOLVENDO A POLÍTICA BRASILEIRA

Fake news é uma expressão que se tornou popular durante as eleições americanas de 2016 por se referir a notícias inverídicas. O significado vai desde notícias fabricadas que circulam através das mídias sociais até um termo polêmico destinado a desacreditar a mídia de notícias (BOBERG; QUANDT; SCHATTO-ECKRODT, 2019, p. 1).

Para Himma-Kadadas (2017), as notícias falsas se referem a falsidades intencionais que imitam fatos jornalísticos e são distribuídas por meio da mídia social e, em alguns casos, da mídia convencional.

Zuckerman (2017) discorre sobre o mais comum tipo de *fake news* existente:

Uma terceira categoria de "notícias falsas", relativamente nova na cena na maioria dos países, é a desinformatzya. Esta é uma notícia que não está tentando persuadi-lo de que Trump é bom e Hillary má (ou vice-versa). Em vez disso, está tentando poluir o ecossistema de notícias, para tornar difícil ou impossível confiar

em qualquer coisa. Essa é uma tática bastante comum na política russa e foi elevada à categoria de arte na Turquia pelo presidente Tayyip Erdogan, que a usa para desacreditar a internet, e o Twitter em particular. A desinformatyza ajuda a reduzir a confiança em instituições de todos os tipos, levando as pessoas a se desligarem da política como um todo ou a colocarem sua confiança em líderes fortes que prometem superar o som e a fúria. A adoção de "notícias falsas" pela direita na América como forma de desacreditar a "grande mídia" pode ser entendida como desinformatyza destinada a reduzir a credibilidade dessas instituições – com todos os erros que as organizações de notícias cometeram, por que acreditar em tudo o que dizem? (tradução nossa, p. 3).

Sobre a desinformação, sabe-se que é um conceito antigo e que está relacionado a projetos militares de contrainformação e espionagem, mas acaba saindo dessa esfera e atingindo os meios de comunicação e ainda, aparelhos privados e estatais, podendo estar presentes em livros, discursos de cunho político e até jornais de ampla circulação (BEZERRA e BRISOLA, 2018).

No Brasil, Dourado (2020), em sua tese de doutorado, fez estudo sobre a influência das *fake news* nas eleições presidenciais de 2018:

O panorama indica, nesse sentido, que 45,37% das *fake news* do período eleitoral eram diretamente favoráveis, ou seja, potencialmente ofereciam alguma vantagem objetiva, ao candidato Jair Bolsonaro. Pode-se considerar ainda que o conjunto de *fake news* cujo favorecido foi a extrema-direita também era favorável à candidatura de Jair Bolsonaro, o único nome que pode ser enquadrado nessa posição política. Com isso, pode-se dizer que um conjunto de 226 *fake news* foram favoráveis a Jair Bolsonaro e à sua própria imagem ou pauta política, o que significa 65,31% do corpus. (162-163).

E continua, ao afirmar que a maioria das *fake news* da época eleitoral foram a favor do candidato do PSL e contra a chapa do PT, podendo ser interpretado que foram revertidas em favor de Jair Bolsonaro e negativamente contra Haddad/Lula, principais adversários (DOURADO, 2020).

Segue quadro apresentando *fake news* ocorridas no período eleitoral, elaborada por Dourado (2020):

Quadro 1. Fake news por ordem cronológica e classificação da natureza política

DATAS	CÓDIGOS	FAKE NEWS	CLASSIFICAÇÃO
07/08/2018	FN1	Aluna foi expulsa de sala de aula por apoiar Bolsonaro	Pró-Bolsonaro
13/08/2018	FN2	Delação bomba: Lulinha embolsou R\$ 317 milhões	Anti-Lula/Haddad
23/08/2018	FN3	Pesquisa mostra Bolsonaro vencendo em todosos estados	Pró-Bolsonaro
24/08/2018	FN4	Pesquisa Datafolha que aponta Lula na frentenão foi registrada no TSE	Pró-Bolsonaro
28/08/2018	FN5	Venezuelanos estão recebendo título de eleitorpara votar em outubro	Pró-Bolsonaro
28/08/2018	FN6	Marido de Marina Silva é 'um dos maiores desmatadores da Amazônia'	Anti-Marina
29/08/2018	FN7	Capa e imagens do kit gay elaborado na gestãode Haddad vazam na internet	Pró-Bolsonaro
31/08/2018	FN8	Foto mostra homens de facção criminosa comcartaz contra Bolsonaro	Pró-Bolsonaro
05/09/2018	FN9	Arnaldo Jabor diz que Bolsonaro não é candidato ideal, mas que vai votar nele	Pró-Bolsonaro
06/09/2018	FN10	Homem que tentou matar Bolsonaro era petistaseguidor de Lula	Pró-Bolsonaro
06/09/2018	FN11	Autor de ataque a Bolsonaro é filiado ao PT	Pró-Bolsonaro
14/09/2018	FN12	Fátima Bernardes reformou casa da família de esfaqueador de Bolsonaro	Pró-Bolsonaro
16/09/2018	FN13	Vídeo mostra ato em Campinas em prol da saúde de Bolsonaro	Pró-Bolsonaro

DATAS	CÓDIGOS	<i>FAKE NEWS</i>	CLASSIFICAÇÃO
18/09/2018	FN14	TSE entregou códigos das urnas eletrônicas à Venezuela e negou acesso para auditores brasileiros	Pró-Bolsonaro
20/09/2018	FN15	Patrícia Pillar diz ter sido vítima de agressão por parte de Ciro Gomes	Anti-Ciro
21/09/2018	FN16	Áudio mostra Bolsonaro gritando em surto no hospital após divulgação de pesquisa Ibope	Pró-Lula/Haddad
24/09/2018	FN17	Jean Wyllys recebeu convite para ser Ministro da Educação de Haddad	Anti-Lula/Haddad
28/09/2018	FN18	Em vídeo, vice de João Amôedo pede votos para Bolsonaro	Pró-Bolsonaro
28/09/2018	FN19	Com apoio de Haddad, Jean Wyllys pretendia criar "Lei Marielle Franco" para obrigar casamento gay em igrejas	Anti-Lula/Haddad
28/09/2018	FN20	Deputado do PT ofereceu vantagens para professoras fazerem vídeo contra Bolsonaro	Pró-Bolsonaro
29/09/2018	FN21	Diretor da OEA reconhece fraude nas urnas a favor do PT	Anti-Lula/Haddad
01/10/2018	FN22	Manifestação pró-Bolsonaro é a maior da história	Pró-Bolsonaro
01/10/2018	FN23	Foto de protesto contra Bolsonaro no Largo da Batata é de carnaval de 2017	Pró-Bolsonaro
01/10/2018	FN24	Foto de manifestação de mulheres contra Bolsonaro no RJ é montagem – prédio que desabou em 2012 aparece na imagem	Pró-Bolsonaro

DATAS	CÓDIGOS	<i>FAKE NEWS</i>	CLASSIFICAÇÃO
02/10/2018	FN25	Haddad disse que criança vira propriedade do Estado aos 5 anos e pode ter seu gênero escolhido	Anti-Lula/Haddad
02/10/2018	FN26	Voto é invalidado se eleitor votar em um só cargo e optar por nulo ou branco nos demais	Outros
05/10/2018	FN27	Flávio Bolsonaro, filho de Bolsonaro, é visto com camiseta que xinga nordestinos de jegues	Anti-Bolsonaro
05/10/2018	FN28	PF prende van com mais de 152 urnas fraudadas para Haddad	Pró-Bolsonaro
05/10/2018	FN29	Palocci denuncia fraude nas urnas eletrônicas feita pelo PT em 2014	Anti-Lula/Haddad
06/10/2018	FN30	Rodrigo Santoro aparece com camisa de apoio a Bolsonaro	Pró-Bolsonaro
06/10/2018	FN31	Haddad fez vídeo dizendo que jogou a toalha e que a eleição para a Presidência acabou	Anti-Lula/Haddad
06/10/2018	FN32	Manuela D'Ávila, vice de Haddad, diz que cristianismo vai desaparecer	Anti-Lula/Haddad
07/10/2018	FN33	TSE quer anular votos de quem usa camisa de Bolsonaro e dar golpe	Pró-Bolsonaro
07/10/2018	FN34	Urna eletrônica fraudada mostra voto para Haddad quando 1 é digitado	Pró-Bolsonaro
08/10/2018	FN35	Haddad tem 9.909 votos em seção com 777 eleitores, mostra boletim de urna	Anti-Lula/Haddad
09/10/2018	FN36	Haddad confessa que Lula será o verdadeiro presidente em caso de vitória	Anti-Lula/Haddad

DATAS	CÓDIGOS	<i>FAKE NEWS</i>	CLASSIFICAÇÃO
09/10/2018	FN37	Programa de Haddad defende confisco de bens entregados de quartos para desconhecidos	Anti-Lula/Haddad
09/10/2018	FN38	Lula, em vídeo, relaciona o PT ao fascismo e nazismo, menos à democracia	Anti-Lula/Haddad
11/10/2018	FN39	7,2 milhões de votos foram anulados para Bolsonaro não ganhar no primeiro turno	Pró-Bolsonaro
11/10/2018	FN40	Filho de Bolsonaro ofende moradores nordestinos que votaram em Haddad no primeiro turno da eleição	Pró-Lula/Haddad
16/10/2018	FN41	Bolsonaro vai mudar Padroeira do Brasil em troca de apoio de Edir Macedo	Anti-Bolsonaro
16/10/2018	FN42	Haddad é dono de Ferrari	Anti-Lula/Haddad
16/10/2018	FN43	Livro escrito por Haddad incentiva o incesto e cita dez mandamentos do comunismo	Pró-Bolsonaro
19/10/2018	FN44	Haddad elogia Maduro e a Venezuela em post no Twitter	Anti-Lula/Haddad
23/10/2018	FN45	Urnas eletrônicas irregulares foram apreendidas em carro particular no AM já preenchidas com votos para Haddad	Pró-Bolsonaro
24/10/2018	FN46	Lula foi autorizado a dar entrevista antes do segundo turno	Pró-Bolsonaro
26/10/2018	FN47	Amelinha Teles matou militares na ditadura	Anti-Lula/Haddad
27/10/2018	FN48	FHC declara apoio a Fernando Haddad	Pró-Lula/Haddad
27/10/2018	FN49	Empresa contratada pelo TSE tem ligação com o PT	Pró-Bolsonaro
27/10/2018	FN50	Instituto Ayrton Senna autorizou música para campanha de Bolsonaro	Pró-Bolsonaro

DATAS	CÓDIGOS	<i>FAKE NEWS</i>	CLASSIFICAÇÃO
27/10/2018	FN51	Pesquisa atribuída ao BTG Pactual mostravitória de Bolsonaro	Pró-Bolsonaro
27/10/2018	FN52	Datafolha computou para Haddad voto declarado em Bolsonaro	Pró-Bolsonaro
27/10/2018	FN53	Carro-bomba que seria usado em atentado do PT contra Jair Bolsonaro é apreendido	Pró-Bolsonaro
28/10/2018	FN54	Urna no PA anulou voto para Bolsonaro	Pró-Bolsonaro
28/10/2018	FN55	OEA manteve reuniões estranhas e secretas como PT	Anti-Lula/Haddad
28/10/2018	FN56	Urnas eletrônicas não estão programadas para o horário de verão	Pró-Bolsonaro
28/10/2018	FN57	Em capa da Veja, Joaquim Barbosa pede para não votarem no PT	Anti-Lula/Haddad

Após o período eleitoral, o país enfrenta uma nova crise econômica, política e de saúde, em decorrência da pandemia de Covid-19, onde uma nova onda de *fake news* emergiu.

Tabela 1 Principais *fake news* propagadas nas redes sociais: WhatsApp, Facebook e Instagram (17 de março a 10 de abril de 2020).

Fake News	Total
Métodos caseiros para prevenir o contágio da Covid-19	65%
Métodos caseiros para curar a Covid-19	20%
Golpes bancários	5,7%
Golpes/arrecadações - instituições pesquisa	5%
A Covid-19 é uma estratégia política	4,3%
Total	100%

Fonte: Galhardi e Minayo (2020).

Cláudio Martins, psiquiatra e diretor da Associação Brasileira de Psiquiatria, afirmou em entrevista para a BBC que as pessoas que compartilham as notícias falsas sentem uma sensação de bem-estar semelhante às de pessoas que fazem uso de drogas, já que ao compartilhar esse tipo de notícia que a agrada, são estimulados por “mecanismos de recompensa e prazer imediatos do cérebro. Isso a impulsiona a transmitir compulsivamente a mesma informação para que seu círculo de amigos sintam o mesmo.” (SOUZA, 2018, p. 3).

Este fato explica as razões desse comportamento pelos encaminhadores, e ainda discorre, Cláudio, que esse sentimento de euforia impede o “o desenvolvimento do senso crítico de quem recebe *fake news*. É a “infantilização emocional”, que faz com que poucas pessoas não se preocupem em checar a origem ou a veracidade da informação” (SOUZA, 2018 p. 7).

A sensação pode ser comparada a quando se ouve uma fofoca e é preciso entender que acreditar em *fake news* é um fenômeno sociocultural, envolvendo inúmeros fatores da vida social, pessoal e comportamental de quem emite e quem recebe a *fake news*. (FAGUNDES *et al.*, 2020)

3. A SOCIEDADE DO ESPETÁCULO SOB A ÓTICA DAS *FAKE NEWS*

Guy Debord nasceu em 28 de dezembro de 1931 em Paris e em 1967, na França pós-guerra, publicou sua obra mais famosa, *A Sociedade do Espetáculo*. De doutrina marxista, o autor em suas obras retrata o empobrecimento espiritual em decorrência do uso exacerbado da imagem, a venda de uma vida inexistente através dos comerciais, revistas e afins.

Para Contrera e Torres (2021), a interpretação da obra de Debord nos tempos atuais ultrapassa a comunicação eletrônica em massa, tornando o espetáculo o *modus operandi* e *vivendi* da sociedade:

A sociedade contemporânea é pautada pelo espetáculo, visto que o viver ‘real’ de cada participante é pobre e padronizante, o que faz com que os indivíduos consumam passivamente uma realidade espetacular para suprir o vazio de suas vidas. Essa reflexão ainda é atual. Podemos entender que qualquer esforço comunicacional realizado nos aparatos eletrônicos em rede estão sendo apropriados

pela publicidade, seja com o objetivo de obter lucro ou fama, como ocorreu, por exemplo, no comercial viral da Coca-Cola (2015) em que um indivíduo começa a gargalhar no metrô/trem e contagia todos do vagão, fazendo-os rir juntos sem motivo algum, e no caso do youtuber Whindersson Nunes, que possui um canal com 42 milhões de inscritos, tendo 3,8 bilhões de visualizações. (p. 401)

Nas palavras do próprio Guy Debord, em seu livro, “o espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas mediatizada por imagens” (DEBORD, 2003, p. 14). Obra de Oliveira (2018) relata que a cultura de massa, que é produzida pela indústria cultural e divulgada pelos meios de comunicação, é utilizada na sociedade do espetáculo para exercer controle sobre as classes menos abastadas com o fim de causar sua alienação:

Não é somente pela sua hegemonia econômica que a sociedade portadora do espetáculo domina as regiões subdesenvolvidas. Domina-as enquanto sociedade do espetáculo. Lá onde a base material ainda está ausente, a sociedade moderna já invadiu espetacularmente a superfície social de cada continente. Ela define o programa de uma classe dirigente e preside sua constituição. Do mesmo modo que apresenta pseudobens a cobiçar, ela oferece aos revolucionários locais os falsos modelos de revolução. O próprio espetáculo do poder burocrático, que detém alguns dos países industriais, faz precisamente parte do espetáculo total, como sua pseudonegação geral e seu suporte. Se o espetáculo, olhando nas suas diversas localizações, revela especializações totalitárias da palavra e da administração sociais, eles acabam por fundir-se, ao nível do funcionamento global do sistema, numa divisão mundial das tarefas espetaculares. (DEBORD, 2003, p. 41).

As *fake news* têm exatamente este propósito, causar a alienação através de notícias chamativas e inverídicas, sendo que essa mentira torna-se verdade dentre seus adeptos por se alinhar a seus pensamentos ideológicos e por serem mais fácil de serem assimiladas do que a verdade nua e crua, a qual precisa ser pesquisada e verificada, antes de disseminada. Nesse sentido:

O espetáculo que habita as imagens parece um sedativo moderno extremamente sofisticado, que nos circunda e transpassa, levando consigo a capacidade de espantar-se. A experiência perde suas potencialidades formativas ao inebriar-se do suntuoso espetáculo de cores, imagens e sensações, cuja síntese estabelecida entre forma e conteúdo inibe o desenvolvimento do pensamento autônomo e a sua conseguinte dimensão emancipatória. A banalidade das distorções e antagonismos do nosso projeto moderno de sociedade passa fundamentalmente pelas sensações produzidas pelos sucessivos e ininterruptos fragmentos imagéticos que, acelerados, levam-nos à letargia; a contemplação do espetáculo das imagens na Indústria Cultural é, ao mesmo tempo, a fuga do olhar sobre a concreitude do mundo. (GOMES; PACÍFICO, 2019, p. 173).

Corroborando essa ideia, “o espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas, mediatizadas por imagens” (DEBORD, 2003, p. 14).

Para Cocco (2020), a sociedade do espetáculo tem como característica a endemia social, na qual as pessoas desenvolvem uma alienação em reação à vida real, crendo em tudo o que as imagens representam, e no caso em estudo, o mesmo pode se referir às notícias falsas. Chega-se a um ponto em que toda a realidade constituída por meio do aparato tecnológico das imagens/notícias, acabam interferindo no tipo de construção social, econômica, cultural, religiosa, educacional e afetiva (CUOCCO, 2020).

Na sociedade atual, o espetáculo:

passou a atuar onde não atuava e se intensificou onde já existia. Simultaneamente ao fato de que a verdade já não se encontra mais em todos os âmbitos sociais, a mentira sem contestação e a abundância informacional promovida pela mídia culminaram no desaparecimento da opinião pública. Mais do que nunca a alienação se faz presente em todas as camadas sociais e, conseqüentemente, o espetáculo tem ainda mais poder de encher os olhos e esvaziar a mente (COELHO; MONTALVÃO, 2015, p. 5).

Um bom e conhecido exemplo sobre como a notícia falsa ganha muito poder na sociedade do espetáculo da política brasileira, e que causa

estranheza a autora deste artigo alguém ter acreditado em tão famigerada notícia, de tão “criativa” que parece, é o caso da “mamadeira de piroca” e o “kit gay”. O primeiro seria distribuído pelo governo de esquerda em creches e o segundo em escolas, não passando de um livro sobre educação sexual para crianças.

Temos ainda o caso da jornalista Manuela D’Avilla usando uma camiseta com a escrita “Jesus Travesti” a qual não passava de uma montagem na qual a frase original é REBELE-SE. Goldberg (2014) categoriza conteúdos que fazem sucesso na internet como virais, fazendo analogia aos vírus que se multiplicam no ambiente virtual, não se podendo identificar exatamente sua origem, mas que se difundem caoticamente na internet, principalmente nas redes sociais:

Isso remete diretamente aos dispositivos de relacionamentos virtuais, tais como facebook, twitter, youtube, whatsapp entre outros. Conteúdos considerados interessantes (o que não necessariamente é, pois conteúdos distintos de cunho humorístico ou sarcásticos também se tornam virais) são exatamente os que foram mais compartilhados, mais assistidos, mais reproduzidos. Não existe uma barreira qualitativa, somente quantitativa em relação ao que é consumido. O sucesso já não depende de uma evolução de qualidade, mas de uma predisposição do conteúdo para se transformar num viral. O que é mais compartilhado tem sucesso. E tal máxima independe da qualidade do conteúdo que fora compartilhado, mas depende da contemplação absoluta e passiva por parte de uma grande quantidade de usuários. (GOLDBERG, 2014, p. 25)

Trazendo as redes sociais para a realidade do conceito de espetáculo, pode-se dizer que as mesmas tratam do “esvaziamento da historicidade, no alargamento da aparência fugidia em detrimento da realidade histórica”. (GOLDBERG, 2014, p. 27).

Para Türcke (2010), o que para Debord era conhecido como sociedade do espetáculo, tem-se atualmente a sociedade da sensação, na qual o que ganha visibilidade é que mais concentra atenção, o que faz sensação, provocando uma percepção que permanece. “Há uma torrente de estímulos dos meios de comunicação de massa que competem para fazer parte

dessas sensações. Ninguém consegue dominá-los.” (p. 10). Decide-se em questão de minutos o que deve ser veiculado, não podendo se preocupar com as “fundações teológicas de sua atividade”, ou seja, há uma verdadeira enxurrada de informações, de todos os tipos, onde o importante é ganhar notoriedade, sem se preocupar com a relevância do divulgado.

Mais recentemente, uma nova *fake news* tem circulado as redes sociais, reacendendo a discussão sobre o voto impresso. Nela, mencionam que há uma nova enquete do Senado Federal para discutir o tema, sendo que o link se trata de uma enquete de 2018 (PRATA, 2021).

A página terra.com.br postou algumas dessas imagens com o anúncio de que são falsas, visando combater a desinformação causada pelas mesmas. Seguem:



Fonte: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/eleicoes-2018-na-reta-final-para-o-pleito-voce-caiu-em-alguma-mensagem-falsa-de-whatsapp,0046e44385063e42b-947c279478b19b94ut4ss5a.html>

A própria página de notícias da Globo, G1, tem um *link* em sua página a qual visa combater também as notícias falsas chamada FATO OU FAKE: <<https://g1.globo.com/fato-ou-fake/>>, que pode ser acessada e verificar quais as últimas *fake news* desmentidas.

CONCLUSÕES

O jornalismo é uma instituição muito séria, com origem na dialética e retórica greco-romanas e ao longo dos séculos se desmembrou da história, apesar de ambas andarem juntas no que tange ao repasse de informação.

Com a utilização cada vez mais ampla das redes sociais e notícias vinculadas por meio da rede mundial de computadores, assim como a disseminação de notícias, outro movimento ganhou muita força, chamada de *fake news*. Com origem nas técnicas de espionagem, essa técnica veio aos holofotes com as eleições presidenciais americanas de 2016, influenciando na eleição do candidato Donald Trump, após notícias deturpadas causarem estragos na imagem dos opositores.

No Brasil, o fenômeno ganhou força com as eleições presidenciais de 2018, quando muitas notícias falsas foram publicadas visando principalmente prejudicar os candidatos do PT e outras, direta ou indiretamente, favoráveis ao candidato do PSL, Jair Bolsonaro.

À luz da sociedade do espetáculo, da mesma forma que as imagens corroboram com um sistema capitalista, com a venda de uma realidade inexistente, as *fake news* têm parte nesse espetáculo da midiaticização. Partindo do controle sobre as massas, as quais por ignorância, falta de instrução, desinteresse ou até satisfação de interesses e sentimentos próprios, as *fake news* conseguiram deturpar todo o sistema eleitoral, já que com o controle das massas com desinformações como “mamadeira de piroca”, “kit gay” influenciaram na escolha de candidatos. Da mesma forma, durante a pandemia de coronavírus, várias notícias falsas envolvendo a eficácia de vacinas, implantação de chips e vírus criado em laboratório, permearam as redes sociais, fazendo com que muitas pessoas não a quisessem tomar e prejudicando a imunização da população.

Combater *fake news* demanda recursos, tempo, pesquisa, mas é de grande relevância o combate à desinformação, principalmente quando esse combate tem ingerência sobre o futuro da nação e se trata de um

respeito à história, com a qual o jornalismo anda lado a lado, pois histórias deturpadas podem se assemelhar a um telefone sem fio, no qual a informação final causa grandes estragos e não contribuem com o aprendizado e desenvolvimento mundial.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Marialva. **História cultural da imprensa: Brasil 1900-2000**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.
- BOBERG, Svenja; FRISCHLICH, Lena; QUANDT, Thorsten; SCHATTO-ECKRODT, Tim. **Fake news**. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Thorsten-Quandt/publication/332749986_Fake_News/links/5ce64720a6fdccc9ddc70bd2/Fake-News.pdf Acesso em: 14 set. 2021.
- BEZERRA, Arthur Coelho; BRISOLA, Anna. **Desinformação e circulação de “fake news”**: distinções, diagnóstico e reação. XIX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2018 GT-5 – Política e Economia da Informação. Disponível em: http://enancib.marilia.unesp.br/index.php/XIX_ENANCIB/xixenancib/paper/view/1219/1636 Acesso em: 14 set. 2021.
- CLAUDINO, Lorena; CORRÊA, Fabiola; COSTA, Suanny. **História do Jornalismo no Brasil e no Pará, da Colônia à República Velha**. Trabalho apresentado ao GT Jornalismo, do VI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Região Norte. 2007. Disponível em: <http://intercom.org.br/papers/regionais/norte2007/resumos/R0246-1.pdf> Acesso em 13 set. 2021.
- COELHO, Cláudio Novaes Pinto; MONTALVÃO; Bruno Capozzi. **Mídia, Política e Jornalismo**: a revista VEJA e a Sociedade do Espetáculo. XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Rio de Janeiro – RJ – 4 a 7/9/2015.
- DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Fonte digital base, 2003.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. **Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/31967/1/Tese_Tatiana%20Dourado.pdf Acesso em: 14 set. 2021.

FAGUNDES, Maria Clara Marques *et al.* **Fato ou Fake?** Uma análise da desinformação frente à pandemia da Covid-19 no Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2020.v25suppl2/4201-4210/pt> Acesso em 14 set. 2021.

GOLDBERG, Leonardo Andre Elwing. **Redes sociais "virtuais": o Facebook na Sociedade do espetáculo**. 2014. 73 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Arte e História) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1906> Acesso em: 20 set. 2021.

GOMES, Luiz Roberto; PACÍFICO, Marsiel. **O espetáculo de si: uma proposição sobre a atualidade da sociedade do espetáculo**. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/comunicacoes/article/view/3562/2296> Acesso em: 15 set. 2021.

HIMMA-KADAKAS, M. Alternative facts and *fake news* entering journalistic content production cycle. **Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal**, v. 9, n. 2 (2017). Disponível em: <https://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/mcs/article/view/5469/6103> Acesso em: 14 set. 2021.

KARAM, Francisco José Castilhos. Retórica, Grécia e Roma Antigas: vestígios da futura linguagem jornalística. **Revista Alceu**, v. 10 – n.19 – p. 109 a 117 – jul./dez. 2009. Disponível em: http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/Alceu19_Karam.pdf Acesso em: 13 set. 2021.

MENDES, Sérgio Luiz da Silva. **A imprensa alternativa durante a ditadura militar no Brasil (1964-1984): um olhar historiográfico**. Disponível: <https://revistas.ufpi.br/index.php/contraponto/article/view/3714/2133> Acesso: 13 set. 2021.

- OLIVEIRA, Rodrigo Santos de. A relação entre a história e a imprensa, breve história da imprensa e as origens da imprensa no Brasil (1808-1930). **Historiæ**, Rio Grande, v. 2, n. 3, p. 125-142, 2011. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/6828/2614-7224-1-PB.pdf?sequence=1> Acesso em: 13 set. 2021.
- OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. **A indústria cultural como instrumento de dominação na sociedade do espetáculo**. Jundiaí: Paco, 2018.
- PONTES, Felipe Simão. **Teoria e História do Jornalismo: desafios epistemológicos**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Jornalismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/93007/272302.pdf?sequence=1&i-Allowed=y> Acesso em: 13 set. 2021.
- PRATA, Pedro. **O material jornalístico produzido pelo Estadão é protegido por lei**. As regras têm como objetivo proteger o investimento feito pelo Estadão na qualidade constante de seu jornalismo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/rodrigo-pacheco-acatou-voto-auditavel/> Acesso em: 17 set. 2021.
- SOUZA, Felipe. **É como usar drogas**: por que as pessoas acreditam e compartilham notícias falsas? Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45767478> Acesso em 15 set. 2021.
- TÜRCKE, Christoph. **Sociedade excitada**: filosofia da sensação. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.
- UCKERMAN, Ethan. *Fake news is a red herring*. **Deutsche Welle**, 25. jan. 2017. Disponível em: <http://www.dw.com/en/fake-news-is-a-red-herring/a-37269377> Acesso em 14 set. 2021.
- WYLER, Lia. **Que censura**: Which censorship are we referring to? Disponível em: <https://www.scielo.br/j/delta/a/tcFZ53QG5mGNmvmv-frZjMFVn/?lang=pt#> Acesso em 13 set. 2021.

PASSAPORTE DA VACINA: LIBERDADE INDIVIDUAL VS. BEM COMUM

*Beatriz Caputo Weiss Xavier*²⁸

*Rodolpho da Silva Messias*²⁹

INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a discutir a questão tão latente resultante do cenário pandêmico vivido em todo o mundo nos últimos meses, acerca da legitimidade do passaporte de imunização, sua aplicação e relação com os princípios da liberdade individual e do bem comum.

Faz-se necessário analisar o contexto vivido durante a pandemia da Covid-19, as questões sociais, econômicas e políticas causados pela disseminação do vírus. Entretanto, não tem por objetivo uma discussão médica ou biológica dessas questões, apenas sociais e filosóficas, trazendo para o âmbito jurídico a crítica em relação a essa solução de reabertura pós-pandêmica.

28 Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Graduada em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior. Advogada.

29 Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Pós-graduando em Direito Notarial e Registral pelo Centro de Estudos em Direito e Negócios de Belo Horizonte (Monografia depositada). Graduação em Direito pela Fundação Presidente Antônio Carlos de Ubá. Advogado e professor.

Ademais, cumpre ressaltar a questão constitucional brasileira, para avaliar a supremacia do interesse público diante do particular, e se a coletividade deve de fato prevalecer, sempre buscando respaldo em outros princípios do nosso ordenamento jurídico. Conclui-se pela análise dos projetos de passaporte da vacinação e no questionamento do que realmente acontece com o bem comum, e até que ponto deve prevalecer?

1. A PANDEMIA DA COVID-19

No final do ano de 2019 a cidade de Wuhan, na República Popular da China, registrava os primeiros casos de pneumonia, decorrentes de uma nova cepa de coronavírus. A Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada e começou a estudar o novo vírus, na tentativa de erradicá-lo e evitar sua propagação e disseminação. (OPAS, 2021).

Mesmo após as últimas emergências de saúde pública, como a pandemia de H1N1 e as epidemias de Ebola e Zika, o novo coronavírus se mostrou extremamente contagioso e não foi fácil controlar a extensão que a, até então, epidemia tomaria. O desenvolvimento da ciência não foi tão rápido quanto o avanço do vírus; em março de 2021, a Covid-19 (doença causada pelo vírus), foi caracterizada pela OMS como uma pandemia, se espalhando por muitos países e regiões do mundo. (OPAS, 2021). Contudo, o assunto ultrapassa a seara médica ou biológica, gerando problemas sociais, políticos e até mesmo econômicos em todo o mundo. Além da falta de preparo logístico, os países também não estavam moralmente preparados para enfrentar uma nova pandemia. (SANDEL, 2020, p. 5)

Além dos danos à saúde, o vírus exigiu que as pessoas ficassem em casa, se distanciassem umas das outras, se afastassem de seus trabalhos, resultou em diversos prejuízos para a sociedade, como aumento do desemprego e perdas salariais. Coincidindo os conceitos de solidariedade e distanciamento. (SANDEL, 2020, p. 6).

As dificuldades trazidas pelo novo coronavírus ao Brasil ultrapassaram questões de saúde pública ou economia, atingindo até mesmo a educação, com grandes prejuízos ao aprendizado das crianças e adolescentes que se virão afastados das escolas por mais de um ano.

1.1. PASSAPORTE DE IMUNIZAÇÃO

Hoje, após um ano e meio do início da pandemia, já há tempo hábil para o desenvolvimento científico e testagem de medicamentos e vacinas, evidenciando ainda mais questões éticas, morais e de direitos humanos. Com todo esse avanço, na busca de uma reabertura do comércio e das fronteiras, muitos países veem na vacinação uma esperança para que tudo volte à normalidade.

De acordo com o site da CNN (2021), países como Israel, União Europeia, Áustria, Dinamarca, Eslovênia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Japão e Coreia do Sul, estão adotado o passaporte de imunidade. Os Estados emitem documentos que atestam a vacinação do indivíduo, garantindo que este não vá adquirir ou transmitir o vírus, estando apto a frequentar determinados lugares, ou a retornar ao trabalho.

No Brasil, a cidade de São Paulo chegou a anunciar que exigiria o comprovante de vacinação para qualquer pessoa que frequentasse eventos, shoppings e restaurantes, mas o projeto não se efetivou. (G1, 2021).

Inicialmente, o passaporte da vacina pode parecer uma boa ideia, tendo em vista que assegura o controle da doença, e o estímulo a vacinação. Entretanto, se pensarmos mais sobre o assunto, por serem medidas ineficazes e até mesmo invasivas, podendo ser uma forma de privação de liberdade da população, segregação, discriminação e desrespeito aos direitos humanos. Além disso, a vacinação não é garantia de imunidade, nem proteção contra a transmissão ou contra variantes do vírus. A própria OMS afirmou que a ação somente será justa quando todos tiverem acesso a vacinação, como é o caso da exigência da vacina contra a febre amarela, já cobrada em diversos países e estados brasileiros.

Com projetos tramitando no Congresso Nacional brasileiro, o passaporte nacional da imunização foi defendido por alguns especialistas no plenário, alegando que estimula o avanço da vacinação, favorecendo uma retomada econômica.

1.2. ECONOMIA

O cononavírus chegou nas Américas depois de devastar a China e a Europa, e sem o devido preparo a proliferação foi inevitável e imprevisível.

Apesar do vírus ter iniciado em dezembro de 2019, só chegou ao Brasil em fevereiro de 2020, avançando deliberadamente e a única opção do governo foi o isolamento social e o fechamento do comércio.

Com o fechamento do comércio houve uma queda brutal na atividade econômica, pois todos os serviços estavam suspensos até segunda ordem, apenas as atividades essenciais estavam mantidas. Supermercados, farmácias, postos de combustíveis e hospitais, eram os únicos comércios funcionando nas cidades de todo o Brasil, e ainda assim com muitas restrições. Aos poucos foi sendo autorizada uma reabertura, e as atividades foram voltando ao normal, ainda com restrições de distanciamento, uso de máscaras e álcool em gel.

A adoção da estratégia de isolamento social foi pautada na contenção da pandemia, mas depois de mais de 18 meses obedecendo essas restrições, e ainda há esperanças de um início de recuperação em 2021, muito relacionada à vacinação, e ao controle da pandemia.

1.3. LIBERDADE INDIVIDUAL, O BEM COMUM E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Para muitos, a liberdade individual pode ser confundida com individualismo, ou até aparentemente egoísmo. Mas, na verdade a liberdade individual é um bem essencial, previsto como direito em diversos textos Constitucionais pelo mundo.

Movimentos sociais comunitaristas surgem no século XXI, defendendo o bem comum e a liberdade coletiva, diante do indivíduo, travando uma verdadeira luta por direitos sociais na construção desse espaço comum. O filósofo Charles Taylor (2011, p. 14) afirma que “o lado sombrio do individualismo que é o centrar-se em si mesmo, que tanto nivela quanto restringe nossa vida, tornando-a mais pobre em significado e menos preocupada com os outros ou com a sociedade.”

A defesa do liberalismo, muitas vezes se pauta na restrição dos direitos coletivos e do bem comum, colocando o princípio da liberdade acima destes. Defendendo o direito da autonomia de vontade do indivíduo, cada um deve decidir por si.

O constituinte de 1988, trouxe no preâmbulo do Texto, a instituição de um Estado Democrático de Direito, com garantias de direitos indivi-

duais como liberdade, segurança, bem-estar, igualdade e justiça. Determinou também a sociedade brasileira como uma sociedade pluralista, que se concretiza com o princípio da supremacia do interesse público. Entretanto, quando se chega no âmbito de aplicação dessas normas, começam a surgir conflitos entre a liberdade dos indivíduos e seus direitos individuais e o bem comum, e teoricamente, em obediência ao princípio supracitado, o último deveria prevalecer, pois beneficia o maior número de pessoas.

A aplicação de tal princípio acaba por ser limitada, uma vez que a liberdade individual também deve ser observada. A solução então, é que ambos se apliquem, sem supressão do outro, apenas criando uma forma harmônica de coexistência.

Adentrando na discussão e conceituação da Razoabilidade e da Proporcionalidade constitucionais, extrai-se importantes definições, nas palavras da juíza Oriana Piske (2011), *apud* Paulo Bonavides:

O critério da proporcionalidade é tópico, e, tal qual a equidade, envolve-se para a justiça do caso concreto ou particular. No dizer de Paulo Bonavides "é um eficaz instrumento de apoio às decisões judiciais que, após submeterem o caso a reflexões prós e contras (*abwägung*), a fim de averiguar se na relação entre meios e fins não houve excesso (*Übermassverbot*), concretizam assim a necessidade do ato decisório de correção".

Prossegue a dita magistrada:

A doutrina constatou a existência de três elementos ou subprincípios que compõem o princípio da proporcionalidade. O primeiro é a pertinência. Analisa-se aí a adequação, a conformidade ou a validade do fim. Portanto se verifica que esse princípio se confunde com o da vedação do arbítrio. O segundo é o da necessidade, pelo qual a medida não há de exceder os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja. O terceiro consiste na proporcionalidade mesma, tomada "*stricto sensu*", segundo a qual a escolha deve recair sobre o meio que considere o conjunto de interesses em jogo.

A aplicação do princípio da proporcionalidade demanda dois enfoques. Há simultaneamente a obrigação de fazer uso de meios

adequados e interdição quanto ao uso de meios desproporcionais. Desta forma, a proporção adequada torna-se condição de legalidade. Portanto, a inconstitucionalidade ocorre quando a medida é excessiva, injustificável, ou seja, não cabe na moldura da proporcionalidade.

Como importância dos princípios acima ventilados, nas palavras da julgadora em apreço,

Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, a despeito de suas eventuais diferenças, afiguram-se em princípios fundamentais à noção de Estado Social e Democrático de Direito. Inúmeros fatores impedem a efetivação dos ideais democráticos albergados na maioria das cartas constitucionais dos Estados denominados formalmente democráticos e dos Estados em transição para a democracia. Dentre eles, exerce papel de relevo a desatenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

O Estado Social é aquele que, além dos direitos individuais, salvaguarda os direitos sociais, sendo obrigado a ações positivas para realizar o desenvolvimento e a justiça social, como assinala Carlos Ari Sundfeld. A razoabilidade e a proporcionalidade são princípios fundamentais à concreção do Estado de Direito ou do Estado Social e Democrático de Direito, entendido este como aprimoramento daquele e não como categoria distinta. Assumem primordial importância quando da análise de Estado em concreto e da efetivação do disposto em seu perfil constitucional, já que, sem o atendimento destes princípios não se realiza, efetivamente, a concepção teórica informadora deste tipo de Estado.

A importância dos princípios ventilados revela-se como aspecto latente no sopesamento entre a liberdade individual e o bem comum, conceitos que serão confrontados no que tange à discussão acerca do passaporte da vacina no Brasil, a seguir. Como mitigação do conflito entre ambas as garantias constitucionais colocadas em confronto, a observância dos princípios comentados mostra-se de grade relevância, ainda mais em um contexto prático pandêmico, como o que se vive atualmente.

2. O PASSAPORTE DA VACINA NO BRASIL

Diante da problemática discutida, parte-se para a análise em torno da problemática sobre o Passaporte da vacina. Propõe-se uma análise do tema à luz dos conceitos filosóficos e jurídicos ventilados nos itens anteriores, bem como a partir de fatos e notícias recentes sobre o tema.

No contexto de tentativa de enfrentamento de uma pandemia global, a presença de propostas legislativas que visam a restrição de direitos dos cidadãos, mormente os direitos individuais, geram debates e trazem à tona convicções divergentes. O Projeto de Lei n. 1.158/2021, apensado ao Projeto de Lei n. 5.217/2020, a título de exemplo, reflete o problema em discussão. O projeto em questão, segundo sua justificativa, visa garantir a segurança dos indivíduos, passado o pico da pandemia, em viagens e hospedagens nacionais e internacionais. Dentre outras exigências, há a necessidade de comprovação da vacinação da pessoa, e a comprovação de que a mesma se encontra recuperada da Covid-19, para que possa viajar. Vale salientar que os passaportes sanitários também podem ser exigidos para a o acesso e permanência em locais públicos e privados de uso coletivo, também sob a justificativa da biossegurança dos frequentadores, colaboradores e afins.

No contexto em questão, sob uma perspectiva coletivista, mormente frente à gravidade da situação pandêmica, a exigência em questão mostra-se como uma medida de contenção ao coronavírus. Entretanto, por trás dos projetos de lei que ventilam o tema, há a presença de debates que extrapolam a seara coletiva e adentram a perspectiva individual, a partir do ponto em que pode ser encarado como uma forma de coerção à vacinação e até mesmo como forma de cerceamento ao direito de ir e vir, garantido constitucionalmente ao cidadão na Carta Magna de 1988.

Especificamente, sob a ótica da problemática “liberdade individual” *versus* “bem comum”, evidencia-se o choque de interesses constitucionais, bem como a necessidade de uma chancela (ou, ao menos, uma resposta) jurídica na possível superação do dito impasse. Todavia, numa análise casuística, contextualizando o problema posto com o quadro da gravidade da pandemia causada pelo novo coronavírus, mormente suas drásticas consequências, ainda mais no contexto brasileiro, a necessidade de que o Direito e a Filosofia jurídica respondam ao presente contrassenso eviden-

cia um ponto ainda mais delicado (e grave) do que o próprio conflito de ditames constitucionais: mostra-se onde a Humanidade, de alguma forma, deixou de lado sua empatia e sua capacidade de pensamento coletivo.

Inicialmente, esclarece-se que o objetivo do debate em tela não perpassa as esferas médica, biológica e afins, bem como não se tem como tarefa principal a comprovação ou a refutação das recomendações e demais medidas, por parte das autoridades de saúde competentes, sobre o enfrentamento da pandemia. Não se propõe, aqui, debater sobre a validade das políticas públicas que versam sobre distanciamento social (especificamente sobre ficar em casa), uso de máscaras e demais medidas sanitárias. O que se propõe é a reflexão, sob a luz da obra do jurista e filósofo Michael Sandel, como determinadas classes sociais criam e administram impasses de ordem constitucional mediante o quadro de uma pandemia global de um vírus mortal, especificamente a questão da liberdade individual e do direito de ir e vir.

A partir da ótica do distanciamento social como medida de prevenção ao contágio do novo coronavírus, o ato de ficar em casa, a fim de que se evite a circulação e aglomeração de pessoas, foi amplamente divulgado e incentivado. Dessa forma, tarefas simples, como fazer compras num supermercado ou *shopping center*, por exemplo, passaram a ser vistas como potencialmente arriscadas, a partir do momento em que são locais de grande risco de contaminação.

Grupos sociais com condições econômicas superiores, assim, começaram a utilizar-se, dentre outros, de serviços de *delivery*. A reboque, veio a discussão (e classificação) sobre quais seriam as atividades consideradas essenciais à população. Nesse contexto, passa-se a ter situações de pessoas que puderam optar por desenvolver suas atividades pessoais e profissionais de sua própria casa, mas também de pessoas que não tiveram, de alguma forma, outra opção a não ser a exposição ao vírus, devendo exercer suas tarefas profissionais, muitas vezes, servindo diretamente àqueles que, agora, estão resguardados em suas residências dos perigos do coronavírus.

Observando o pensamento de Sandel (2020):

Entretanto, o paradoxo moral da solidariedade por meio da separação chamou atenção para certo vazio na afirmação de que “Estamos todos juntos nisso”. Ela não descreveu um senso de comu-

nidade imbuído na prática vigente de obrigação mútua e sacrifício compartilhado. Ao contrário, entrou em cena em um momento de desigualdade quase sem precedentes e de rancor partidário. O mesmo projeto de globalização orientado pelo mercado que deixara os Estados Unidos sem acesso à produção nacional de máscaras cirúrgicas e de medicamentos privara uma grande quantidade de trabalhadores de empregos com bons salários e de estima social. Enquanto isso, aqueles que colheram a recompensa econômica dos mercados globais, da gestão de cadeias logísticas e do fluxo de capital passaram a contar cada vez menos com os companheiros cidadãos como produtores ou consumidores. Suas perspectivas econômicas e sua identidade já não dependiam de comunidades locais ou nacionais. À medida que os vitoriosos da globalização se afastavam dos derrotados, eles praticavam seu próprio tipo de distanciamento social.

O que se percebe, nesse primeiro panorama posto, é exatamente como a discussão sobre a essencialidade dos serviços e sobre quem tem ou não condições de ficar em casa e se proteger evidenciam a falibilidade de discursos sobre o bem comum, bem como demonstram que a meritocracia (ou tirania do mérito, dentro dos conceitos apresentados) têm funcionado como instrumento de segregação e de validação de ideais cada vez mais individualistas, dentro da perspectiva pandêmica em comento. Isso mostra-se particularmente delicado, a partir de uma perspectiva ética e moral (filosoficamente falando), de que, numa pandemia, a invocação de eventuais conflitos de normas constitucionais sequer deveria existir, uma vez que, em última análise, não é razoável que haja maior ou menor valoração de uma vida.

Seguindo o tema em comento, vale a pena destacar, antes da discussão sobre os passaportes vacinais, a problemática que envolve o uso (ou não) de máscaras, que evidencia, também, a mesma discussão moral e ética acima suscitada. A partir do momento em que há a invocação da inviolabilidade da liberdade individual para se justificar o não uso da máscara de proteção, segundo Sandel,

The wearing of masks has become a flashpoint of partisan disagreement, a new front in the culture wars. On one level, this seems puzzling. Why

doesn't everyone simply wear a mask for the sake of public health? For two reasons: First, many Americans consider mask mandates a violation of individual liberty. They don't want the government to force them to wear a mask. Second, many Americans resent governing elites who claim to derive their authority from science. Here, the debate over masks is similar to the partisan disagreement on climate change. Many supporters of President Trump share his resentment of elites and experts. They don't trust experts who tell them they should wear a mask to reduce the spread of the coronavirus any more than they trust experts who say they should pay a carbon tax to alleviate climate change. The resistance to wearing a mask is not about public health; it's about politics.

Numa perspectiva de uma pandemia global, com um grande número de vidas, a discussão sobre a (falta de) postura ética do ser humano, ao mesmo tempo que se faz importante, como dito, revela a perda do sentimento de bem-estar coletivo. Atrelada a isso, a ausência de uma sólida referência política e científica podem contribuir para o presente quadro. Nas palavras de Sandel, quanto a esta última,

Trust matters in a pandemic — not only trust in the scientific information and medical advice the government provides, but trust among citizens. Perhaps the single greatest responsibility of leaders in times of crisis is to inspire such trust. Angela Merkel in Germany and Jacinda Ardern in New Zealand are examples of leaders who have led their countries through the crisis effectively, in part by fostering trust. In this country, by contrast, we've seen how evading responsibility and sowing discord undermines the trust and solidarity we need to contend with the pandemic.

Ao adentrar no debate sobre os passaportes sanitários, diante da perspectiva discutida, a partir do momento em que o argumento contrário aos mesmos é a invocação da violação do direito constitucional à liberdade individual, mormente a de locomoção, verifica-se, por detrás do mesmo, como observado, a falta de compromisso ético de um ser humano para com o outro. É certo que todas as medidas de enfrentamento ao novo coronavírus visam o bem-estar coletivo, a salvaguarda do maior número possível de vidas, o apoio aos profissionais que estão diariamente na linha de frente contra a pandemia, bem como visam a proteção indistinta da

população. Assim, como dito, evitar a propagação de um vírus mortal é, antes de qualquer indagação jurídica sobre conflito de normas, um dever ético e moral.

Em última análise, ao se promover atos que facilitam a circulação do vírus causador da Covid-19, a discussão foge da esfera de conflito de princípios constitucionais e adentra na seara do direito à vida. O sopesamento de normas constitucionais, em última análise, não deve aniquilar tal direito, por força de um compromisso ético que vincula a Humanidade neste momento. Nas palavras de Sandel:

Our ethical obligations are, first of all, to minimize the possibility that our behavior will expose others to the risk of contracting the virus. This means wearing masks and social distancing. Beyond this, those of us who are fortunate enough to work from the safety of our homes have a responsibility to support those who take risks on our behalf — not only doctors, nurses, and hospital workers, but delivery workers, grocery-store clerks, maintenance workers, child-care workers, home health care workers. This support should take the form of public appreciation for such workers, but also tangible, material support, such as health care, paid sick leave, and wage support.

Juridicamente, nas palavras Fernando José Gonçalves Acunha (2014), *apud* Robert Alexy:

A diferença entre regras e princípios, na teoria de Alexy (2008), estaria no plano da estrutura da norma. Segundo aduz, uns (princípios) admitem cumprimento em graus diversos; outras (regras) devem ser cumpridas de forma direta, desde que demonstrado que a circunstância concreta está sob sua hipótese de incidência.

[...] Segundo argumenta Alexy (2008, p. 93), as regras conflitantes excluem-se mutuamente, ao passo que os princípios, dotados da dimensão de peso, permitem o que chama de sopesamento, em que a restrição de um princípio será tanto maior quanto mais destacada for a importância relativa do princípio contraditório.

Seguindo essa trilha argumentativa, evidencia-se, com bastante clareza, em linhas gerais, que o Direito à Vida, uma vez sopesado juntamente

com os direitos individuais dele decorrentes – inclusive suas liberdades, é dotado de relatividade. Neste sentido, segundo Lorena Duarte Lopes Maia(2012):

Objetivando resolver as colisões entre princípios, utiliza-se o método de ponderação entre princípios constitucionais. Após concluir pela necessidade da ponderação, deve-se buscar no caso concreto, os limites imanentes dos princípios envolvidos para se ter certeza da existência real do conflito entre eles. Passada essa etapa realiza-se o sopesamento entre os valores em questão, solucionando-se o conflito, isso ocorre através da Argumentação Jurídica.

A título de conclusão, nas palavras de Sandel:

Ninguém deveria ser impedido pela pobreza ou pelo preconceito. Mas uma sociedade boa não pode ser fundamentada somente na promessa de liberdade. Focar somente, ou principalmente, em ascensão faz pouca coisa pelo cultivo dos laços sociais e do apego cívico que a democracia exige.

Prossegue o citado mestre:

A convicção meritocrática de que pessoas merecem quaisquer que forem as riquezas que o mercado concede a partir de seus talentos faz a solidariedade ser um projeto quase impossível.

Como visto, todo o contexto discutido dentro da problemática do passaporte da vacina, antes de mais nada, evidencia a falibilidade do discurso do bem comum e revela a verdadeira face da meritocracia, que vai de encontro aos ideais democráticos e, em última análise, também colide com a Dignidade Humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode imaginar uma sociedade pacífica diante de um quadro de conflito de ditames e princípios. Da mesma maneira, não se pode olvidar que o Direito (e a Filosofia jurídica) devem ser entendidos como

instrumentos de pacificação social e garantidores da tranquilidade social, principalmente em situações como a pandemia global que o mundo vivencia, de proporções catastróficas.

Pensando nisso, como tratado no presente trabalho, a Razoabilidade e a Proporcionalidade, ambas sedimentadas como princípios constitucionais, mostram-se capazes de atender, na prática, ao clamor por certa estabilidade e segurança jurídica (e social), quando se está diante do conflito entre liberdade individual e bem comum. Da leitura acima, extrai-se que este último, na atualidade, tem se mostrado como um discurso falho, revelando, muitas vezes, a força de grupos “vencedores” sobre grupos “vencidos”, numa esfera social desigual. Entretanto, verifica-se que a liberdade individual também não tem o peso e o condão de se sobrepor, sem nenhum limite, a todas as situações. Ambos os princípios, na atualidade, mostram-se desgastados, mas ainda fortemente invocados socialmente.

A resposta a conflitos tão delicados, mas tão sólidos e caros aos cidadãos em si (e à sociedade, como um todo), ao que parece, pode ser definida à luz dos dois princípios constitucionais ventilados. A análise social, casuística e até mesmo sanitária de uma possível resposta ao conflito trabalhado dependerá da realidade epidemiológica de cada localidade; todavia, no sopesamento de interesses individuais versus coletivos, o Direito não deve ser entendido como ferramenta de segregação, limitação ou mesmo exclusão de pessoas e grupos, nem como limitador das liberdades e garantias individuais. Entretanto, não deve cancelar, também, situações que contrariem a realidade epidemiológica local. Dessa forma, neste conflito tão espinhoso, acerca do passaporte da vacina, vislumbra-se que o mesmo deve ser pensado como um aliado no controle da pandemia da Covid-19, a partir do momento em que não é utilizado como segregador de grupos sociais.

REFERÊNCIAS

ACUNHA, Fernando José Gonçalves. **Distinção entre ponderação e juízo de adequação**. Colisão de normas. Ano 51. Número 203. Jul/set. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p165.pdf Acesso em: 22 set. 2021.

Agência Brasília. **Cenário econômico no Brasil e no mundo pós-covid-19.** Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/06/23/cenario-economico-no-brasil-e-no-mundo-pos-covid-19/> Acesso em: 21 set. 2021.

GLOBO. ‘Passaporte da vacina’ é uma boa ideia ou discriminação? Em sete pontos, entenda o que está em jogo. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/04/10/entenda-debate-etico-passaporte-da-vacina-e-boa-ideia-ou-discriminacao-em-sete-pontos.ghtml> Acesso em: 21 set. 2021.

GULLO, Maria Carolina R. **A economia na pandemia Covid-19: algumas considerações.** Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade, 2020, 12 (3 – Especial Covid-19).

MAIA, Lorena Duarte Lopes. **Colisão de direitos fundamentais: visão do Supremo Tribunal Federal.** Âmbito Jurídico, 2012. Revista 98. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/colisao-de-direitos-fundamentais-visao-do-supremo-tribunal-federal/> Acesso em: 22 set. 2021.

OPAN – Histórico da pandemia de Covid-19. OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/Covid-19/historico-da-pandemia-covid-19> Acesso em: 20 set. 2021.

PISKE, Oriana. **Proporcionalidade e Razoabilidade: critérios de inteligência e aplicação do Direito.** Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2011/proporcionalidade-e-razoabilidade-criterios-de-intellecao-e-aplicacao-do-direito-juiza-oriana-piske> Acesso em: 23 set. 2021.

SANDEL, Michael. **A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

TAYLOR, C. **A ética de si.** São Paulo: É Realizações, 2011.

ARTIGOS - FINANÇAS E TRIBUTOS

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

*Beatriz Ribeiro Lopes Barbon*³⁰

INTRODUÇÃO

Em março de 2020, a OMS declarou o coronavírus como pandemia mundial, fato que alterou por completo o cenário mundial não apenas na área da saúde, mas em todos os setores, públicos e privados. Os efeitos econômicos, sociais e sanitários ainda persistem em 2021, com o receio das novas variantes do vírus – que podem comprometer a eficácia das vacinas. Com isso, permanece certa insegurança sobre o futuro, em especial sobre a volta do crescimento econômico.

As políticas públicas estão sendo essenciais durante esse período para conter os impactos ocasionados, que estão afetando diretamente a qualidade de vida e os índices de desigualdade social brasileiros. Diante disso, evidente que o Estado, garantidor de direitos e da ordem social, deve interferir a fim de que os impactos sejam amenizados, buscando proteger os grupos mais vulneráveis.

Em tempos como este, o Estado deve buscar manter os direitos básicos conquistados ao longo do tempo, como saúde, alimentação, moradia e emprego, mas além disso, precisa também subsidiar seus cidadãos durante o período de crise e incerteza. Não se trata de medida exclusivamente econômica, mas que deve garantir a sobrevivência de empresas visando a manutenção de seu fim social de geração de empregos.

30 Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Londrina.

Para isso, além da necessidade de implementação de políticas públicas na área da saúde, as políticas tributárias também são de suma importância para amenizar a crise econômica e social. Diante da pandemia do coronavírus, essencial que o Estado ofereça descontos, isenções e condições especiais para as pessoas físicas e jurídicas, para que os contribuintes consigam pagar os tributos e o Estado recebê-los.

Nesta conjuntura de crise econômica, o adimplemento das obrigações tributárias também é afetado. Sem receita, ou esta drasticamente reduzida, os contribuintes buscarão pagar despesas essenciais para sua sobrevivência. Com isso, o pagamento de tributos não fica entre as prioridades, acarretando inadimplência e conseqüente diminuição da arrecadação. Todo esse cenário mostra a necessidade de maior presença do Estado, atuante a fim de satisfazer as necessidades básicas da população durante esse difícil período, buscando amenizar os impactos econômicos sentidos ainda em 2021.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS

O Estado e sua atuação alteraram-se significativamente com o passar dos séculos. Inicialmente, nos Estados absolutistas, sua principal função era a arrecadação de tributos para sua própria manutenção, oferecendo pouco ou nenhum retorno ao povo, com a concentração de poderes sobre o monarca. Os efeitos eram visíveis, numa sociedade de classes estagnadas, em que os mais privilegiados possuíam diversas regalias e os níveis mais baixos acabavam por sustentá-las. Essa conjuntura só veio alterar-se com as grandes revoluções do século XIX, que ansiavam por um Estado não intervencionista. Com importantes ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, o Estado tinha o dever de tutelar direitos hoje entendidos como de primeira geração, pouco intervindo nas relações particulares.

Décadas mais tarde, com a crise de 1929 e as guerras mundiais, a sociedade necessitou de intervenção estatal em diversas áreas, principalmente saúde, seguridade social e habitação por causa da recessão. Assim, ocorreu uma mudança no papel do Estado, antes de garantidor de liberdades individuais para prestador de determinados serviços essenciais. Como bem explica Bucci (1997, p. 90):

O dado novo a caracterizar o Estado social, no qual passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, é a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados.

Atualmente, com o fenômeno da globalização avançando cada vez mais, a complexidade das relações sociais e a crescente facilitação na troca de informações através da internet trouxe a necessidade de os Estados repensarem o direcionamento de suas políticas públicas ante às novas necessidades da população, revendo até mesmo conceitos de soberania. Basicamente, a partir das necessidades sociais é que o Estado deve se moldar com a finalidade precípua de atender ao interesse público, observando o contexto histórico, social e econômico de seu povo. Com isso, poderá atender às demandas sociais e econômicas, mantendo a ordem, a justiça e o bem comum.

É através das políticas públicas que o Estado pode atender às demandas sociais, cada vez mais abrangentes e mais complexas, mesmo possuindo recursos limitados para tanto. A concretização de direitos positivados no ordenamento jurídico é possível através da implementação políticas públicas, as quais concretizam-se através de prestação positiva do Estado (BUCCI, 1997, p. 90). A Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe diversos direitos e garantias fundamentais a todos no território nacional, sendo que muitos deles são efetivados essencialmente através do aparato estatal, como por exemplo a seguridade social, a saúde, a educação e a segurança pública.

No entanto, quando se fala em política, não existe um conceito único e preciso. O consenso entre diversos estudiosos sobre o assunto reside na distribuição, manutenção e nas relações de poder (DIAS; MATOS, 2015, p. 3). A política é diretamente ligada ao Estado, na medida em que esse pertence àquela, detendo para si os clássicos poderes de administrar, legislar e julgar, em função do contrato social. Mesmo assim, a política é extremamente ampla e abrange diversos outros significados, estando presente em praticamente todas as áreas da vida humana. Apesar dos conceitos de política e políticas públicas não serem sinônimos, estão intimamente liga-

dos, visto que o desenvolvimento ou não de determinada política pública é questão política e de governo. Menezes expõe bem a questão:

Em estados democráticos, trata-se do programa pelo qual o governo mobiliza recursos para fornecer bens da vida reputados úteis ou necessários pela sociedade, que o constituiu por meio de mandatos eletivos. Em alguns casos, o fornecimento desses bens configura obrigação constitucional do estado, em outros consiste em opção política democraticamente eleita. (MENEZES, 2017, p. 116).

As políticas públicas são basicamente soluções específicas para problemas de ordem pública, que podem ser realizadas ou não pelo governo, causando efeitos no sistema político e social (DIAS; MATOS, 2015). Elas são um meio para a concretização dos direitos positivados no ordenamento jurídico, portanto podem ser executadas de diversas formas pelo Estado, normalmente de acordo com as propostas do governo em exercício e as necessidades atuais da sociedade. Em razão disso, são complexas tanto de serem criadas quanto executadas, pois devem observar a realidade fática do local que serão implementadas, em conjunto com a disposição de recursos do Estado, qual ente ou pessoa jurídica ficará encarregado de prestá-la, quais suas previsões de retorno, os indivíduos ou grupos a serem atendidos, dentre diversos outros fatores.

Implementada a política pública, é essencial que surta efeitos positivos e alcance os objetivos propostos. Para isso, Dias e Matos (2015, p. 16), elencam aspectos-chave que afetam a qualidade das políticas públicas e consequentemente seu sucesso. Dentre eles, destaca-se a estabilidade das políticas públicas, que deve permanecer mesmo com mudanças políticas, principalmente quando estão dando bons resultados. Suas alterações devem ser realizadas nos casos de mudanças econômicas e sociais, ou em função do insucesso da política pública anterior. Este aspecto está diretamente ligado à sua adaptabilidade diante de situações adversas que podem afetar sua execução e sua efetividade. Destaca-se, ainda, a coerência na implementação das políticas públicas entre os entes que as oferecem, a fim de que não haja fragmentação.

Existem diversos tipos de políticas públicas passíveis de serem desenvolvidas pelo governo de determinado país ou localidade. São elas, segun-

do Dias e Matos (2015, p. 17): política social, englobando necessidades sociais básicas como saúde e educação; política administrativa, relacionada à democracia; política setorial, direcionada a determinado segmento, como meio ambiente; e por fim a política macroeconômica, que engloba as políticas públicas tributárias, além da monetária, cambial e industrial.

A tributação já foi instrumento exclusivo de obtenção de receita do Estado, para a manutenção de suas atividades e de seu patrimônio. Acontece que, com o desenvolvimento econômico e social e a crescente complexidade nas relações sociais, trabalhistas e comerciais internas e externas, além de interesses políticos, a tributação ganhou um viés extrafiscal. Antes de entender a extrafiscalidade, interessante conceituar a fiscalidade, assim conceituada por Paulo Barros de Carvalho (2019, p. 300), “fala-se em fiscalidade sempre que organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos”, isto é, o tributo cumpre apenas com sua função primordial de arrecadação. Nesse viés, não se encontra diretamente relacionado a questões políticas, sociais e econômicas – portanto não são instrumento de intervenção direta nesses aspectos.

Porém, a extrafiscalidade, definida por Carvalho como uma “forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários” (2019, p. 300), é um importante instrumento jurídico e finalístico à disposição do Estado para incentivar e privilegiar determinadas situações fáticas ou desestimulá-las. No geral, os tributos não são puramente fiscais ou extrafiscais, mas possuem características de ambos, mas sempre com respeito aos princípios constitucionais e ao instrumento jurídico adequado. Sendo assim, apesar dos tributos poderem ser um meio para o Estado buscar amenizar ou alterar determinada situação, está submetido a limitações, que possuem a função de manter a segurança jurídica e evitar abusos ao poder de tributar.

Importante ressaltar sobre o tema que a competência tributária é indelegável e permanece com os entes políticos, independentemente de sujeito ativo diverso no exercício da arrecadação (CARVALHO, 2020, p. 228). Assim, o caráter extrafiscal e sua finalidade só pode ser criado, modificado e exigido através de lei, dentro da competência tributária daquele ente. Diante disso, se faz mister a realização de planejamento e de

harmonia entre os entes da federação, em especial quando em tempos de crise, para que busquem uma finalidade comum.

A carga tributária é fator extremamente relevante a ser considerado pelos contribuintes em suas atividades, principalmente por empresas. Por esse motivo, o Estado pode intervir de maneira significativa nos mais diversos setores através da tributação, estimulando e desestimulando atividades. O Estado pode ainda tributar de forma diferente contribuintes que estejam em situações econômicas diferentes, a fim de onerar menos ou desonerar aqueles que têm menor capacidade contributiva. Trata-se de técnica de tributação da progressividade, que pode ser utilizada para auxiliar a eficiência e a equidade da arrecadação.

Segundo Paulsen (2020, p. 220) “a progressividade é uma técnica através da qual se dimensiona o montante devido de um tributo mediante a aplicação de uma escala de alíquotas a outra escala correlata, fundada normalmente na maior ou menor revelação de capacidade contributiva”. Diversos impostos possuem alíquota progressiva com finalidade extrafiscal, como o imposto de renda (IR), imposto territorial rural (ITR) e o imposto sobre transmissão causa mortis e doações (ITCMD), que buscam onerar de acordo com a riqueza do contribuinte ou a produtividade da terra.

Outra técnica tributária interessante à extrafiscalidade é a da seletividade, que se refere à natureza ou a finalidade dos bens, produtos ou mercadorias, implicando “múltiplos tratamentos tributários, adequados a cada objeto” (PAULSEN, 2020, p. 224). A Constituição determinou a seletividade do imposto sobre bens e serviços (IPI) e do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ambos regidos pelo critério da essencialidade. Esse critério tem função também extrafiscal, na medida em que a alíquota diminui de acordo com a essencialidade do produto ou serviço.

Essas técnicas presentes no ordenamento jurídico brasileiro têm maior relevância extrafiscal, visto que dão margem de discricionariedade ao legislador para que determine as alíquotas dos tributos mencionados baseados em critério diverso do estritamente arrecadatório. A observância dessas peculiaridades e técnicas de tributação fazem toda a diferença para a promoção da igualdade social por meio do Estado.

Os tributos podem ser considerados um “instrumento da sociedade para a viabilização de políticas públicas” (PAULSEN, 2020, p. 139). Para isso, devem estar em harmonia com o ordenamento econômico e financeiro, as metas do plano plurianual do ente, e observando a realidade fática principalmente social que se encontra. São respostas contingentes à determinada situação, região ou país, portanto são peculiares ao caso concreto.

No que tange especificamente às políticas públicas tributárias, elas são implementadas através dos chamados incentivos fiscais. São efetivadas principalmente através de isenção fiscal ou anistia, que são causas de exclusão do crédito tributário, podendo ser concedidas pelo Estado a fim de estimular ou auxiliar determinada situação.

A exclusão do crédito tributário, tanto por meio de isenção quanto por meio de anistia necessita de lei específica para ser concedida e não dispensa o cumprimento de obrigações acessórias. Ambas pressupõem o prévio surgimento da obrigação respectiva e dispensam o contribuinte de apurar e cumprir a obrigação tributária principal (PAULSEN, 2020, p. 423).

Portanto, segundo Carvalho, a norma que concede a exclusão do crédito tributário vai de encontro à regra-matriz de incidência tributária, visto que possui “caráter supressor da área de abrangência de qualquer dos critérios da hipótese ou da consequência da regra-matriz” (2019, p. 582). Sendo assim, a lei específica que concede isenção ou anistia tributárias suprime um ou mais critérios da norma que estabelece o cumprimento da obrigação principal de determinado tributo. Esse critério pode ser antecedente ou consequente, e ainda parcial ou total. Por exemplo, no caso do Imposto de Renda, determinados proventos são isentos do tributo, enquanto o restante tem seu crédito constituído normalmente. Já aqueles que possuem renda inferior a R\$ 28.559,70 anual, são isentos do mesmo imposto, isto é, são dispensados de sua apuração e não há constituição do crédito tributário.

Especificamente acerca da isenção, é concedida pelo ente com competência tributária sobre a instituição do tributo por meio de lei que especifica as condições e os requisitos exigidos para a sua concessão e o prazo de sua duração, caso se aplique (cf. art. 176, CTN). Sendo assim, a ocorrência do fato gerador e o nascimento da obrigação tributária existe,

entretanto, o legislador edita norma anterior que dispensa a apuração e seu cumprimento pelo sujeito passivo. A isenção simples pode ser revogada a qualquer tempo, desde que respeitando aos princípios da anterioridade de exercício e anterioridade nonagesimal, conforme entendimento jurisprudencial (STF, RE 564.225). Já a isenção temporária ou onerosa, de acordo com a Súmula 544 do STF, não pode ser livremente suprimida, pois gera direito adquirido àqueles que cumpriram com as condições para desfrute do benefício.

Esse tipo de renúncia de receita tem caráter majoritariamente extrafiscal, visto que o Estado pode escolher concedê-la ou não em função de uma situação fática, econômica ou social que acomete alguns ou todos os contribuintes. Paulo Barros de Carvalho destaca sua importância extrafiscal e explica:

Dosando equilibradamente a carga tributária, a autoridade legislativa enfrenta as situações mais agudas, em que vicissitudes da natureza ou problemas econômicos e sociais fizeram quase desaparecer a capacidade contributiva de certo segmento geográfico ou social. A par disso, fomenta as grandes iniciativas de interesse público e incrementa a produção, o comércio e o consumo, manejando de modo adequado o recurso jurídico das isenções. (CARVALHO, 2019, p. 588).

Como bem observado por Carvalho, em determinados momentos de crise, a capacidade contributiva do sujeito passivo diminui drasticamente ou se esgota, fazendo com que o adimplemento das obrigações tributárias se torne inexecutável. Nesse caso, a concessão de isenções pelo legislador pode ser uma alternativa para dar um fôlego ao contribuinte e estimulá-lo a manter seu negócio funcionando, por exemplo.

No que concerne à anistia, também só pode ser concedida por meio de lei específica, porém possui a finalidade de excluir o crédito tributário decorrente de infrações tributárias, com exceção de crimes e infrações praticadas com dolo, fraude ou simulação (art. 180 CTN). Pode ou não excluir o tributo junto com a infração, a depender do que foi estabelecido pelo legislador – que pode, inclusive, estabelecer condições para a concessão da anistia, como o pagamento do tributo por exemplo.

A anistia pode ser um instrumento importante ao longo de um período de crise, em que os contribuintes, por razões financeiras e econômicas, não têm conseguido adimplir com as obrigações tributárias principais. Conseqüentemente, dada essa condição, acabam por cometer infrações tributárias, como a mora ou o não pagamento do tributo. Assim, concedida a anistia, o contribuinte pode adimplir outras obrigações, inclusive outros tributos, ao invés de acumular multas, juros etc.

Evidente que ambas as causas de exclusão do crédito tributário devem ser utilizadas com cautela pelo legislador, visto que sua concessão implica renúncia de receita pelo Estado (PAULSEN, 2020, p. 425). A falta de planejamento e análise da conjuntura econômica, financeira e social ou mesmo a concessão desses benefícios de maneira desenfreada como medida estritamente política pode causar grave prejuízo à arrecadação. Importante consequência disso é o comprometimento do desenvolvimento de outras políticas públicas pelo Estado, em função do desfalque em suas receitas.

Em razão de suas peculiaridades e abrangência, as políticas públicas tributárias são um importante meio que o Estado pode se utilizar para promover a justiça social tributária, prevista na Constituição Federal através dos princípios da igualdade (art. 5º, caput e art. 150, II), da capacidade contributiva (art.145, § 1º) e da vedação ao confisco (art. 150, IV). Com essa proteção constitucional específica, o contribuinte tem, além dos benefícios de políticas tributárias, garantias que evitam abusos por parte do poder público, em especial quando em tempos de crise.

No entanto, as políticas públicas tributárias são criticadas por economistas, contabilistas e políticos devido a alguns resultados negativos em sua implementação em determinados casos. No próximo tópico, serão apresentadas as principais críticas e seu contexto, demonstrando que, no contexto de pandemia e crise econômica vivida atualmente, em especial no Brasil, as políticas tributárias podem sim ser um auxílio ao retorno do crescimento econômico.

2. POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS: SUA IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO PANDÊMICO

As políticas públicas tributárias, mais comumente chamadas apenas de políticas tributárias, não encontram consenso quanto à sua efetividade

ou não como política pública, em razão da obtenção de resultados variáveis com seu desenvolvimento em determinado local. Como será explicado mais a frente, é fato que em muitos contextos econômicos as políticas tributárias acabam tendo resultados opostos ao esperado. No entanto, quando se trata de contextos mais extremos, como da pandemia de covid-19 em que a recessão foi tamanha a ponto de pessoas e até empresas ficarem sem renda, a concessão de benefícios fiscais pode ser um auxílio rápido e eficaz.

Inicialmente, a implementação de políticas tributárias busca, basicamente, o aumento dos lucros das empresas com a diminuição da distribuição de sua riqueza para o Estado através da concessão de benefícios. Assim, essa quantia que a empresa deixou de contribuir com o fisco seria revertida para aumentar sua produção, fazendo com que a renúncia de receita do Estado fosse um estímulo para o crescimento, já que o retorno para a empresa seria maior. Lima e Machado explicam bem a questão:

Com a redução da carga tributária, o Governo espera reflexamente elevar sua arrecadação, em razão do estímulo dado às empresas para avolumarem a produção, como resultado da busca de maiores lucros. Esta interpretação é esboçada pela teoria da elasticidade da receita tributária (*taxable income elasticity*), representada graficamente pela curva de Laffer, onde se explica que os tributos influenciam tanto a arrecadação como a produção. Em níveis mais baixos de alíquotas tributárias, o Governo arrecada pouco por transação, no entanto, as empresas são estimuladas a produzirem mais e, por consequência, o Governo poderá arrecadar mais em nível global, em função do aumento do volume de transações. (LIMA; MACHADO, 2018, p. 3).

Porém, em um contexto econômico estável, em que empresas e demais contribuintes estejam arcando com as obrigações tributárias dentro do esperado, as políticas tributárias podem ter efeitos negativos como concentração de renda e o abuso por parte de contribuintes que se aproveitam da perspectiva de receber o benefício, deixando de adimplir os créditos tributários integralmente.

Em razão disso, novamente enfatiza-se a necessidade de planejamento por parte do Estado, forte nos princípios tributários e no fim último das políticas públicas de promover igualdade social e o bem comum, deixando questões político-ideológicas em segundo plano. Promovidas as políticas tributárias, é de suma importância seu acompanhamento e análise de resultados constatados, a fim de constatar seu sucesso ou insucesso o quanto antes para mantê-la, modificá-la ou revogá-la. Ainda segundo Lima e Machado,

Acompanhar os incentivos fiscais concedidos, observando-se o seu custo e benefício para as duas partes, é primordial, pois, se de um lado está a empresa, que encontra condições tributárias favoráveis, do outro, está a sociedade, que abdica da parcela dos tributos que teria direito, visando o seu desenvolvimento econômico baseado no estímulo aos investimentos e à adição de valor econômico pelas empresas. (LIMA; MACHADO, 2019, p. 3).

Os resultados das políticas tributárias não são facilmente previsíveis como de outras políticas públicas. Entretanto, em situações emergenciais e com o devido estudo e planejamento, implementada no curto prazo, é possível conseguir o resultado esperado. Por isso, as políticas tributárias devem observar diversos aspectos para serem devidamente implantadas e produzirem a eficácia desejada. Baleeiro sintetiza bem a questão:

Uma política tributária, para ser racional, há de manter o equilíbrio ótimo entre o consumo, a produção, a poupança, o investimento e o pleno emprego. Se houver hipertrofia de qualquer desses aspectos em detrimento dos outros, várias perturbações podem suceder com penosas consequências para a coletividade (BALEIRO, 1981, p. 171).

Ainda, importante lembrar que a própria Constituição de 1988 trouxe a dignidade da pessoa humana como princípio basilar e prevendo direitos e garantias fundamentais não somente de ordem individual, mas também social. O fim social está presente em diversos âmbitos, inclusive na tributação. O sistema tributário nacional não tem função exclusiva de arrecadação para suporte do Estado, mas como meio de justiça social.

Como ressalta Paulsen (2020, p. 28) “resta clara a concepção da tributação como instrumento da sociedade quando são elencados os direitos fundamentais e sociais e estruturado o Estado para que mantenha instituições capazes de proclamar, promover e assegurar tais direitos”.

Assim, dados esses elementos básicos acerca das políticas públicas tributárias, no tópico seguinte serão analisadas as medidas tomadas pelo governo federal brasileiro durante a pandemia e seus problemas de implementação.

3. A ESCASSA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

A pandemia impactou toda a economia mundial de maneira devastadora, implicando uma recessão comparável às decorrentes das guerras mundiais. No Brasil, o PIB teve a maior queda em mais de um século e o índice de desemprego, que chegou a 19%, obtendo uma melhora no primeiro trimestre de 2021 ao diminuir para 14,1% (IBGE, 2021). Todavia, dentre os empregados, 40% estão no mercado informal de trabalho (AGÊNCIA BRASIL, 2021). Esse número voltou a aumentar com a pandemia, em função do aumento nas demissões de empregados, principalmente do setor de entretenimento – que mais sofreu com as medidas de distanciamento. Com essas demissões e mais gente no mercado informal de trabalho, a arrecadação também diminuiu e como destaca Costa (2020):

Nesse contexto, além da crise sanitária, uma das consequências da pandemia é o aumento do desemprego e, portanto, a elevação da informalização do trabalho, dos terceirizados, dos subcontratados, dos flexibilizados, dos trabalhadores em tempo parcial e do subproletariado. Essa população precisará ser assistida com políticas voltadas a protegê-la da fome e da pobreza, ou seja, necessitará ser inserida numa rede de proteção social. (COSTA, 2020, p. 972).

Com os fechamentos e restrições do comércio, empresas por todo o país ficaram praticamente sem faturamento, o que impossibilitou até mesmo o pagamento de despesas essenciais. Nessa conjuntura, evidente que o

adimplemento de obrigações tributárias também foi comprometido, não somente por pessoas jurídicas, mas também pessoas físicas.

Frente a isso, ao invés da implementação de políticas públicas pelo Estado, visando o incentivo à preservação de empresas privadas para que mantivessem seus empregados, o governo optou por editar leis e medidas provisórias restritivas aos direitos do trabalhador – ainda mais prejudiciais do que as promovidas pela Reforma Trabalhista. O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, previsto pela Medida Provisória nº 936, de 2020, além de atingir apenas o mercado formal de trabalho, reduziu salários e jornada de trabalho e garantiu emprego apenas aos empregados que tiveram essa redução, deixando os demais à mercê da demissão (COSTA, 2020, p. 973).

As medidas tomadas pelo governo a fim de manter empregos em detrimento dos direitos da parte mais fraca da relação – o empregado, causa prejuízo para esse e retrocesso social. A realização de medidas mais gravosas visando resultados imediatos é possível, entretanto, devem ser bem planejadas e executadas para que atinjam a eficácia pretendida e o mínimo de prejuízo social. Ao invés de buscar a manutenção e geração de empregos através da restrição de direitos dos mais vulneráveis à própria pandemia, seria muito mais interessante auxiliar diretamente às empresas a manterem seus empregados, como por exemplo através de benefícios fiscais.

Evidente que diversas outras políticas públicas poderiam e deveriam ter sido realizadas durante o período de pandemia, entretanto, no presente artigo há enfoque nas políticas tributárias que poderiam e ainda podem ser implementadas visando resultados mais imediatos.

Especificamente em relação às medidas fiscais, a partir de abril de 2020, governo federal prorrogou, por duas vezes, o pagamento dos tributos federais no âmbito do Simples Nacional, o pagamento do PIS, Pasep, COFINS e contribuição previdenciária patronal de empresas e empregadores de trabalhadores domésticos. Os pagamentos de parcelamentos tributários administrados pela Receita Federal e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, incluindo os inscritos em dívida ativa da União, também foram adiados (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Como é possível perceber, houve exclusivamente prorrogações de pagamentos e parcelamentos – que a curto prazo podem parecer favoráveis, mas não são efetiva solução. Medida mais eficaz seria a correta utilização das técnicas de tributação da seletividade (em produtos essenciais

não só ao setor da saúde, mas também de alimentação e higiene básicos) e da progressividade (ajustando alíquotas em consonância com a capacidade contributiva) nas áreas mais prejudicadas.

Possível mencionar ainda a necessidade de concessão de benefícios fiscais, tanto de isenções e anistia, principalmente para empresas de médio e pequeno porte, podendo condicionar, na medida do possível, à manutenção de seus empregados. Sobretudo, de acordo com S. Baldivieso e P. Baldivieso (2020, p. 42), é necessário que o governo observe os princípios da capacidade contributiva e da função social da empresa, ambos previstos pela Constituição Federal, a fim de utilizá-los como base para a tributação e para a implementação de políticas tributárias nesse período de pandemia. Assim sintetizam os mencionados autores:

Diante deste contexto, o princípio da capacidade contributiva se mostra essencial para limitar e proteger todas as pessoas, que, diante de uma situação de vulnerabilidade econômica podem não ter condições de honrar a carga tributária imposta pelo Estado da maneira que vinha ocorrendo antes do marco pandêmico. Entretanto, cabe inicialmente ao Poder Legislativo, o múnus de determinar qual será a carga tributária que deve recair sobre a sociedade levando em consideração toda essa retração na economia. (BALDIVIESO; P. BALDIVIESO, 2020, p. 42).

Basicamente, deveria se buscar manter a sobrevivência de empresas privadas, para que continuem cumprindo com sua função social, oferecendo empregos formais e dignos ao trabalhador num momento tão difícil. Além disso, a concessão de incentivos fiscais pode ajudar a diminuir a inadimplência e a sonegação fiscal, que podem aumentar devido às dificuldades financeiras desencadeadas pela pandemia. Entretanto, nada significativo foi feito em relação às políticas tributárias durante a pandemia, deixando o legislador de explorar esse importante instrumento à sua disposição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes do início da pandemia de Covid-19, o Brasil já vinha de uma situação econômica extremamente delicada, porém com expectativas de

melhora em 2020 (IPEA, 2020). Entretanto, com a chegada do vírus ao país, vieram os graves problemas de ordem econômica, social e sanitária. Toda essa conjuntura contribuiu significativamente para o aumento no índice de desemprego e de pessoas no mercado informal de trabalho, recessão econômica, aumento da dívida pública e a diminuição da arrecadação, além de diversos outros problemas sociais graves.

Diante dessa conjuntura, evidente que o Estado tem o dever de intervir para evitar desastres ainda maiores, através de medidas como a implementação de políticas públicas de diversos segmentos. A tributação, como explicado anteriormente, se mostra uma importante e eficaz forma de amenizar os impactos econômicos causados pela pandemia, principalmente através de políticas tributárias.

Esse tipo de política pública tem como diferencial limitações constitucionais e princípios tributários a serem seguidos pelo legislador, que protegem ao contribuinte de práticas abusivas. Além disso, podem ter resultado rápido a curto prazo, auxiliando contribuintes a se reestruturarem e voltarem a ter a capacidade contributiva novamente. Dessa maneira, inicialmente o Estado faz uma renúncia de receita, mas depois de período razoável, voltaria a arrecadar o esperado. Cobrar os tributos normalmente pode ser menos compensatório por não recebê-los e ainda agravar mais a situação do contribuinte.

Nesse ínterim, com estudo da conjuntura atual e cuidadoso planejamento baseado nos princípios constitucionais tributários, utilizando-se das técnicas de tributação e concessão de benefícios fiscais adequados, seria possível a manutenção de capital nas empresas, para que pudessem sobreviver à crise. Entretanto, conforme explicitado no último tópico, o atual governo pouco se utilizou desse importante instrumento de promoção à justiça social que é a tributação.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Taxa de informalidade no mercado de trabalho sobe para 40%, diz IBGE**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-07/taxa-de-informalidade-no-mercado-de-trabalho-sobe-para-40-diz-ibge>> Acesso em: 24 set. 2021.

BALDIVIESO, Saul; BALDIVIESO, Pablo. Tributação na pandemia: o respeito ao princípio da capacidade contributiva. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. V. 6, n. 2, jul-dez. 2020, p. 39-59.

BRASIL PÓS-COVID-19: Contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36143> Acesso em: 22 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 133 jan-mar. 1997, p. 89-98.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CARVALHO, Paulo Barros de. **Curso de Direito Tributário**. 30^a ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública FGV**. Rio de Janeiro jul-ago 2020, p. 969-978.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2015.

GOVERNO FEDERAL. Prorroga o prazo de recolhimento de tributos federais. Sítio eletrônico do **Governo Federal**, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-ainformacao/perguntas-frequentes/covid-19/paginas/receita-federal/prorroga-o-prazo-de-recolhimentode-tributosfederais#:~:text=Adiamento%20por%2090%20dias%20das,ICMS%20e%20Fou%20o%20ISS>>. Acesso em: 23 set. 2021.

IBGE. **Desemprego**. Site oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>, Acesso em: 24 set. 2021.

LIMA, Lauro Vinício de Almeida; MACHADO, Márcia Reis. Incentivos fiscais e sua influência no valor adicionado produzido pelas empresas.

Anais XII Congresso AnpCont. João Pessoa, 9-12 jun. 2018.
Disponível em: <http://anpcont.org.br/pdf/2018_CUE75.pdf> Acesso em: 23 set. 2021.

MENEZES, Daniel Telles de. Política tributária como política pública. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. **Revista da PGFN**. Ano VII n. 10, 2017, p. 115-134.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 11^a ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E O COMPLIANCE TRIBUTÁRIO

*Fabrizio Bon Vecchio*³¹

*Débora Manke Vieira*³²

INTRODUÇÃO

A tributação por um sistema tributário eficiente e equânime tem sido o grande desafio para os juristas ao tentar compreender de que forma seria possível alcançarmos a “simplificação tributária”, palavra de ordem entre aqueles que defendem essa tese a qualquer custo no Brasil. O dilema a ser enfrentado diante da necessidade crescente de recursos para fazer frente às despesas públicas leva o observador desatento a crer na simplicidade como elemento facilitador ao sistema, quando a aparente simplicidade tende a implicar a supressão de direitos e garantias individuais do contribuinte. Com o surgimento das tecnologias digitais, é possível que seja capaz de auxiliar as máquinas autônomas a invadirem o mundo físico e auxiliar os seres humanos com as obrigações fiscais.

31 Advogado, Doutorando em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidad Católica Argentina (UCA-AR). Especialista em Direito Tributário pela Escola Superior da Magistratura Federal (ESMAFE-BR) / Universidade de Caxias do Sul (UCS-BR), Presidente do Instituto Ibero-americano de Compliance (IACC), Presidente da Comissão Nacional de Proteção de Dados e Novas Tecnologias da Associação Brasileira de Advogados- ABA, Membro do Conselho Editorial e Revisor do Periódico científico *Jornal Jurídico-J2* (PT) e Membro do Conselho Editorial da *Revista de Economia, Empresas e Empreendedores na CPLP-E3* (PT).

32 Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

A Inteligência Artificial pode ser vista muito além de uma ferramenta que irá revolucionar o comportamento empresarial, mas modificar relacionamentos político, sociais, jurídicos e até mesmo repensar a forma com que o Direito está fornecendo valores e diretivas comportamentais. “À medida que os seres artificiais se tornassem mais parecidos com a gente, depois iguais a nós, e por fim nos superassem, jamais poderíamos nos cansar deles. Estavam fadados a nos surpreender [...] A tragédia era uma possibilidade, o tédio não.” (McEWAN, 2019, p. 14).

O propósito deste estudo é investigar como os pilares da democracia tributária, representada pela Teoria da Tributação Ótima, pode ser estimulada por programas de *compliance* impulsionados pelo uso da Inteligência Artificial. A proposta evidenciará que há sólidos benefícios ao aliar o *compliance* tributário e o emprego de sistemas autônomos de alta tecnologia resultando em fatores econômicos que justificam a alocação à menor dos tributos em prol dos contribuintes. Frente a essas perspectivas, teremos como parâmetro a resposta à seguinte problemática: um sistema de Inteligência Artificial aliado aos programas de *compliance* tributários podem ser conectados a um Sistema Tributário Brasileiro mais justo e equânime? A adoção do comportamento de desoneração racional frente aos incentivos jurídicos existentes, como o *compliance*, objeto dessa investigação, ocasiona em resultados econômicos eficientes proporcionando a justa distribuição de riquezas e menor carga fiscal aos contribuintes (pessoas físicas e organizações empresariais).

1. TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E EVASÃO FISCAL: NOSSO SISTEMA TRIBUTÁRIO ESTÁ SE COMPORTANDO DE FORMA SAUDÁVEL?

Após a impactante crise da Bolsa de Nova York, no período pós-Primeira Guerra Mundial, os estudos teóricos acerca de políticas fiscais emergiram como resultado de iniciativas adotadas naquele momento (em âmbito social e político). Passando por uma mudança paradigmática onde a política tributária não era mais restrita as teorias econômicas, passando a ser uma questão social para influir em ações intervencionistas para redistribuição de renda e geração de empregos para contenção dos impactos da depressão econômica. Pioneiro no debate sobre estudos econômicos

relacionados à tributação eficiente, em 1927, Ramsey publicou a obra “Uma contribuição para a teoria da tributação” (LAGEMAN, 2004, p. 409) direcionando seu foco à eficiência e à redução de distorções pela tributação sobre consumo, com base na elasticidade da oferta e demanda – basicamente, a regra reconhece que um sistema tributário é avaliado pela alteração das quantidades relativas pelo “efeito-substituição”.

Avançando no tempo, a partir de 1971, uma publicação de Diamond e Mirrles agregaram a teoria de Ramsey que os bens complementares ao lazer deveriam incidir maior carga tributária alterando o paradoxo tradicional da Teoria da Tributação Ótima, ao analisar o *trade-off* entre equidade e eficiência. Demonstraram que o sistema tributário é incerto e não se podem mensurar os efeitos da tributação sem a necessidade de conhecimentos interdisciplinares para enriquecimento da discussão (SILVEIRA; PASSOS; GUEDES, 2018, p. 218). Com essa evolução sistemática, é possível perceber que o modelo ideal, portanto, é aquele onde todos contribuem financeiramente para que o ente estatal repasse esses valores à serviços públicos de qualidade, garantindo o mínimo essencial à parcela da população menos favorecida criando e “forçando” aquele com renda mais alta a contribuir em maior escala. Partindo dessa ideia, a noção de seletividade fiscal, onde os bens mais básicos recebem incidência tributárias menos que aqueles bens mais supérfluos (especialmente aqueles consumidos pelos mais ricos) (VILLAS-BÔAS, 2015, p. 2).

Entre os conceitos para a busca de um sistema tributário equânime, vê-se a necessidade de fortalecê-lo sem desconsiderar questões inerentes aos contribuintes, aos instrumentos de gestão, dos impactos na perspectiva da distribuição de riqueza e das distorções possíveis entre setores da economia e os setores da sociedade. Direciona-se à aplicação de teorias de gestão que levem a uma visão sistêmica, a partir de dados e informações prévias de cenários e diferentes entendimentos, até finalmente uma análise estruturada das reais necessidades atuais e futuras. Isso porque, “os agentes tomam decisões econômicas diferentes das que escolheriam se não houvesse tributação, o que reduz o seu bem-estar” (PAES, 2018, p. 50).

No pensamento da tributação ideal, Adam Smith (1983, p. 74) considera os princípios econômicos como essenciais ao desenvolvimento e evolução do marco teórico: (a) o postulado da capacidade contributiva, considerando as especificidades de cada contribuinte, é importante para

que o cidadão não se sinta imolado ao contribuir; (b) no postulado do princípio da certeza, é importante que fique claro a todos os critérios que balizam a definição do imposto a ser cobrado de cada cidadão, bem como questões como data, forma, cálculo, não pairando dúvidas ao contribuinte ou a quem quer que seja; (c) no postulado da comodidade na tributação, considera-se a conveniência do pagamento do tributo a partir da perspectiva daquele que contribui e (d) o postulado do princípio da economia no recolhimento está relacionado à eficiência e cuidado do ente público na cobrança dos impostos junto à população contribuinte.

Do ponto de vista econômico, os encargos fiscais funcionam como custos, que afetam diretamente as escolhas dos indivíduos (CÉSAR, 2014, p. 162). Justamente por isso, a forma com que o Estado obtém os recursos necessários para alcançar seus fins deve ser aquela que interfira, definitivamente em menor medida, na eficiência econômica. Contudo, o Estado Social também precisa assegurar a distribuição justa da riqueza e o bem-estar social de seus cidadãos (SILVEIRA, 2009, p. 17-18), embora as imposições da eficiência econômica determinem que a tributação produza efeitos mínimos no mercado. Desta forma, é preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre esses dois aspectos.

O Estado poderia optar por uma tributação não distorcida, chamada de *lump-sum*. Tal tributação tem por característica ser independente do comportamento do indivíduo, ou seja, a incidência ocorre em determinado montante fixo, sendo irrelevantes as escolhas tomadas pelo sujeito passivo. Todavia, o ponto crucial e problemático reside na determinação do referido montante fixo para cada agente econômico. Os tributos não distorcidos hipoteticamente factíveis precisariam tomar por base um valor *per capita*, ou certa característica imutável do indivíduo. Todavia, se assim instituídos, seriam regressivos, produzindo efeitos distributivos não almejados (SIQUEIRA, 2004, p. 173-174). Para uma tributação não distorcida equitativa, o Estado poderia considerar a dotação de recursos, as habilidades naturais e as preferências de cada agente econômico. Entretanto, tais informações permanecem em âmbito privado e são de difícil ou, até impossível aferição pelo poder público, o que torna esta tributação infactível. O Estado vê-se obrigado a considerar outras variáveis para servirem de bases imponíveis, tais como renda e circulação de riqueza, cuja visibilidade é facilitada. O dever de tributar de forma equitativa somada à

impossibilidade de se aferir características como preferências e dotação de recursos de cada indivíduo faz com que a adoção de tributos distorcidos seja inevitável.

O *trade-off* entre eles não seria mandatório e poderia haver, inclusive, uma relação positiva entre referidos preceitos, considerando certas estruturas de tributação (COUTINHO, 2005, p. 143). A partir de tais considerações, há um remodelamento do objeto de estudos da teoria da tributação ótima: deve-se buscar o sistema fiscal que melhor atenta a ambos os valores, isto é, que seja capaz de suprir o governo com os recursos necessários, realizando fins distributivo e interferindo, na menor proporção possível, na eficiência econômica. O Direito tem papel essencial para modulação da eficiência e da equidade nas sociedades, haja vista ser por meio das leis e de sua aplicação que referidos valores são ponderados e concretizados (SILVEIRA, 2009, p. 77). É para uma estrutura de tributação ótima que o Direito Tributário deve voltar sua atenção.

Mais recentemente, vários autores têm chamado atenção para a necessidade de concretizar a equidade de uma forma mais efetiva e de limitar a concentração de renda para se ter uma tributação ótima. No livro “O capital no século XXI”, Piketty relata e analisa a dinâmica do capital do precedente século e defende a possibilidade de utilização do imposto progressivo como forma mais ou menos liberal de se diminuir as discrepâncias econômicas, na medida em que preserva a livre concorrência e a propriedade privada: “o imposto progressivo exprime de certa forma um compromisso ideal entre justiça social e liberdade individual” (PIKETTY, 2014, n.p.). Outros autores enxergam a progressividade como um princípio da tributação ótima que não se refere apenas aos impostos sobre renda, herança e capital, mas ao sistema tributário como um todo. Para estes, seria necessário que a soma da totalidade de tributos incidentes sobre a população resultasse em uma estrutura progressiva (VILLAS-BÔAS, 2015).

2. COMPLIANCE TRIBUTÁRIO: ELEMENTAR PRIMÁRIA PARA MUDANÇA DE HÁBITOS NA RELAÇÃO FISCO-CONTRIBUINTE

Quando analisamos o perfil das empresas que não lograram êxito na continuidade de suas atividades, é possível observar que o elemento co-

num entre muitas delas é a instabilidade gerencial em torno dos encargos impostos por força de lei, especialmente com relação ao impacto tributário que todas elas sofrem com seus compromissos fiscais. A ausência de planejamento gerencial, seja através dos procedimentos adotados para sua administração, seja por decorrência dos pagamentos de haveres tributários, trabalhistas, fiscais e financeiros, gera uma instabilidade nas contas e um endividamento consequente que tornam impossível a manutenção da empresa no mercado. Isso porque, “apriorizaçãodo cumprimento tributário não serve apenas como instrumento de mobilização de recursos, mas também influencia a eficiência e a equidade do sistema tributário”. (VIOL, 2015, n.p.).

Por dado motivo, o *compliance* não representa apenas uma obediência aos aspectos formais de instrumentos legislativos, mas uma série de absorções culturais e padrões de condutas éticas; é, portanto, uma nova concepção comportamental que deve ser emanada dos gestores aos empregados. Em termos tributários, é um instrumento que maximiza o cumprimento fiscal, o que aproxima a arrecadação em potencial e estreita a quantidade de recursos a serem tributados de acordo com a legalidade de cada jurisdição gerando uma funcionalidade ética da máquina corporativa. Quanto aos efeitos decorrentes da sonegação fiscal, vale ressaltar a preocupação dessa entidade ao explicitar que essa prática- representada pelo abandono de alguns membros da sociedade de suas responsabilidades sociais em detrimento dos outros- afeta a igualdade e quando essa desigualdade atinge um nível em que alguns membros da sociedade têm negado o acesso a necessidades básicas, há ameaça aos direitos humanos (NELSON, 2020, n.p.).

Em discussão apartada, salienta-se que o *compliance* é um meio de normatizar as ações estatais alinhadas as gestões públicas e ao estímulo educativo, vez que as empresas enfrentam uma série de procedimentos regulatórios e burocracias que intimidam a gestão irresponsável e necessitam de uma compreensão apurada de todos os setores da organização; com isso, a redução de gastos e custos operacionais, evidentemente, tornam a empresa proativa no cumprimento de suas obrigações tributárias. Isso porque:

[...] a grande maioria dos contribuintes comportam-se honestamente, portanto, reduzir a significância dos instrumentos sancionatórios para coerção dos indivíduos uma forma de educar o mal

pagador – a cumprir suas obrigações tributárias não pode ser o único mecanismo hábil para isso.

As recompensas podem estimular a observância das normas tributárias de forma positiva. O Fisco que oferta uma recompensa positiva, gera nos indivíduos um sentimento mais forte de repúdio a evasão fiscal, elevando a percepção de risco do contribuinte, aumentando o nível de cumprimento voluntário. (VECCHIO; VIEIRA, 2020, p. 162).

Um programa de *compliance* elaborado com sucesso em uma organização empresarial é semelhante a um raio-x bem executado de tudo o que existe em suas dependências. Um planejamento excepcional é capaz de mitigar os riscos empresariais e, assim, garantir que se torne mais íntegra, o que não significa, necessariamente, dizer que um programa de *compliance* é suficiente para eliminar todos os riscos de uma empresa, mas funciona de forma satisfatória, muito semelhante a um programa de reeducação alimentar: uma vez eliminados os péssimos hábitos, adquirindo-se novos e melhores, fomentando-se uma análise bem feita dos problemas e dos riscos, a organização (tanto quanto o reeducando alimentar) tende a agir de maneira mais dinâmica, revitalizando-se:

[...] é fundamental uma eficiente ação fiscalizadora que se complementa e se torna efetiva com ações ágeis de fiscalização, punindo e repreendendo aqueles que não cumprem com suas obrigações tributárias. Entretanto, recompensar aqueles que honram os seus compromissos, neste momento, também possui significativa importância, e um programa eficiente de Compliance tributário no âmbito da organização empresarial pode ser a resposta. (VECCHIO; VIEIRA, 2020, p. 164).

A numerosa e complexa legislação aumenta os custos de conformidade majorando o gasto com recursos necessários para que as obrigações tributárias sejam cumpridas. Para além do valor do tributo, o contribuinte terá gastos para preencher declarações de forma adequada, apurar o montante a ser recolhido, prestar informações ao fisco, atentar às alterações legislativas e jurisprudenciais, contratar profissionais para realizar

essas funções e para atuar em processos na esfera administrativa ou judicial (BERTOLUCCI; NASCIMENTO, 2002, p. 64). Os custos de conformidade podem ser: custos monetários, custos temporais e custos psicológicos, todos representando entraves à performance econômica (CÉSAR, 2014, p. 157). Isso porque, além dos critérios de racionalidade humana, como a injustiça tributária e a falta de transparência dos recursos públicos, a segregação mental também se manifesta diante de alguns fatores:

(a) a complexidade do sistema e da legislação fiscal, que normalmente permite “aberturas” interpretativas, além de acarretar o aumento dos custos de cumprimento; (b) a demora na resolução definitiva da controvérsia tributária no âmbito administrativo e judicial, gerando insegurança jurídica e violações à livre concorrência; (c) a concessão de parcelamentos periódicos que estimulam o não pagamento tempestivo dos tributos em razão dos descontos concedidos, além de distorcer a concorrência; (d) os escândalos de corrupção e a má gestão administrativa, que deixam no contribuinte a sensação de constante desvio dos recursos públicos; (e) o caráter regressivo do sistema tributário, que impõe custos maiores aos economicamente desfavorecidos; e (f) os altos índices de evasão fiscal ou planejamento fiscal abusivo, que minam a confiança do contribuinte na administração tributária e no sistema fiscal como um todo, diante do sentimento de flagrante injustiça fiscal. (VITALIS, 2019)

Não podemos dispensar de fazer menção a elementar primária para mudança de hábitos na relação Fisco-Contribuinte, e apostamos que, a relevância entre punição *vs.* recompensa é o fator predominante se quisermos perquirir uma moral fiscal e melhor adimplemento dos tributos (fator essencial para justiça fiscal mais equânime). Qualquer política que aprimore o comportamento dos contribuintes deve exigir uma estratégia do poder público, além do foco na atuação positiva – os contribuintes não podem receber tratamento igual, visto que cada um reage de forma diferente a cada estímulo:

Quanto mais transparente o sistema tributário, maior a moral fiscal. Além disso, a simplicidade do sistema tributário conduz tam-

bém a uma maior moral tributária, sendo que a complexidade está correlacionada com a evasão. Um bom sistema tributário deve ser simples e fácil de entender. Complexidade pode resultar em descumprimento não intencional.

O cumprimento ou o descumprimento da norma são, algumas vezes, uma questão de oportunidade, além de relacionar-se com a vontade do contribuinte de pagar o tributo ou evadir a norma.

As pessoas cumprem a norma por diferentes razões. Aqueles que pagam seus tributos fazem-no porque o querem ou porque têm medo das consequências. Comportam-se de determinado modo, porque são influenciados pelas normas sociais e por suas crenças.

Outro ponto interessante na questão das recompensas são as normas sociais. Elas consistem em uma forma que amolda o comportamento das pessoas, aprovando-o ou reprovando-o. As normas sociais são regras de comportamento baseadas na crença compartilhada pela sociedade e punidas por sanções sociais. Se outras pessoas agem de acordo com um modelo social aceito, um indivíduo agirá apropriadamente. Assim, o indivíduo vai cumprir com a lei e pagar os tributos tanto quanto ele acreditar que está cumprindo com as normas sociais. (MARTINEZ, 2014, p. 332).

É complementemente plausível afirmar que os custos desnecessários para fiscalização, apuração e recolhimento de obrigações fiscais e o próprio tributo em si onera toda a população – pessoas físicas e organizações empresariais –, além de gerar o sentimento de desconfiança. O que sugerimos transição de um relacionamento tradicional, marcado pela hostilidade e falta de confiança (que já se mostrou ineficiente para ambas as partes) e inicia-se com posturas de transparência e confiança em que não se colocam em contraposição. Desse modo, acredita-se que é plenamente possível a oferta de um tratamento personalizado a cada tipo de inconformidade fiscal, em que seja permitido um tratamento adequado, desfazendo a cultura de que todo contribuinte pode ser um sonegador por natureza.

Um programa de *compliance* bem delimitado estimula uma cultura íntegra afetando a todos aqueles que contribuem para o erário. Isso porque

a administração tributária constitui-se de atividades integradas que visem o cumprimento pela sociedade da legislação tributária em prol da adimplência das obrigações fiscais além da construção de uma percepção de riscos sobre os contribuintes faltosos – preocupados com as recompensas positivas, estimulando o maior cumprimento.

3. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO ELEMENTO ESSENCIAL PARA ESTÍMULO DE BOAS PRÁTICAS FISCAIS E MEIO PARA ALCANCE DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA

O aprendizado das máquinas conseguiu criar, ao longo do tempo, suas próprias regras, não mais se restringindo à programação e execução de uma tarefa imposta por um humano. O processo de aprendizagem da inteligência artificial passou a prever que uma máquina se comportasse de forma que seria denominada de inteligente se um ser vivo se comportasse igualmente (J. MACCARTHY, 1995, p. 5). Logo, a sua essência não se trata de apenas armazenar dados, devendo adequá-los e criar interpretações em diversos contextos; realizando generalizações sequenciais baseadas em experiências prévias.

O termo “inteligência artificial” foi difundido em 1956 por John McCarthy durante uma conferência de tecnologia na universidade estadunidense Dartmouth College, apesar de ter sido discutido precipuamente em 1950 por Alan Turing – desenvolvedor do Teste de Turing, no qual a pesquisa consistia em saber em que momento uma máquina exibiria um comportamento inteligente semelhante ao humano, inclusive se passando por um e enganando os interlocutores.

Os sistemas inteligentes são capazes de exibir comportamentos mais flexíveis do que os próprios humanos. Desse modo, em razão da evidente transformação que os entes artificiais causam no tecido social, é imprescindível a atuação jurídica para informar políticas de regulação das manifestações e intervenções da inteligência social nas relações sociais. Embora a inteligência artificial tenha potencial de, em certas tarefas, realizar atividades mais eficientes e, até mesmo de superar o raciocínio humano, por outro lado, ela é limitada e apresenta *déficits* em relação à capacidade humana, sendo ideal para objetivos específicos,

como atividades repetitivas, que necessitem de atenção e memória, não logrando tanto êxito em atividades que exijam habilidades multitarefa (TEIXEIRA; CHELIGA, 2020).

O Prêmio Nobel Ronald Coase tratou sobre o custo das relações sociais e como as externalidades negativas influenciam as relações obrigacionais, de modo a alterar o custo de interações equivalentes realizadas por contratantes diferentes, pois as tratativas negociais envolvidas nessas relações dependem do lastro subjetivo de cada parte que está a se relacionar com a outra. Basicamente, o Teorema de Coase (COASE, 1960, p. 33) ensina que negociar com alguém previamente reconhecido como desonesto é mais oneroso e custoso do que contratar com alguém honesto, pois o risco dessa relação negocial tem um custo que precisa ser considerado no valor das relações sociais e, conseqüente, nas relações empresariais.

O ser humano há muitos anos busca encontrar novos meios de replicar a capacidade de raciocínio tentando compreender como a capacidade cerebral humana funciona e qual a melhor forma de transformá-la em um instrumento mecanizado. Não é exagero apontar que até mesmo Klaus Schwab (2016, p. 47) afirma que grande parte da população acredita que essa imersão digital é um resquício da terceira revolução industrial, mas já desenvolvendo uma percepção positiva da quarta, vistas a velocidade em que evolução se apresenta de forma exponencial e na amplitude das mais diferentes áreas (sejam econômicas, sociais, individuais e até mesmo, negociais).

Também, a linha de pensamento que ao utilizar máquinas como facilitador de atividades repetitivas pode ocasionar a substituição humana e gerar a perda de empregos, mas, de fato, “se não houvesse os programas de IA esses trabalhos não existiriam porque o trabalho humano adicionaria um custo inaceitável às transações” (RUSSEL; NORVIG, 2013, p. 1188). Isso porque a automação digital estimulou a criação de emprego com remunerações mais elevadas. Uma das maiores empresas de tecnologia do mundo, a IBM, criou um supercomputador com inteligência artificial, denominada de Watson – em referência ao auxiliar do detetive criado por Arthur Conan Doyle, Sherlock Holmes. Com seu uso, ocorrerá um aumento da produtividade, processando milhões de dados enquanto o profissional se dedica a tarefas de alto valor:

A inteligência artificial tende a revolucionar a economia nos próximos anos, incrementando a produção de bens e serviços. Bem verdade que os algoritmos de IA têm encontrado alguma dificuldade para replicar parte das habilidades intelectuais humanas, distantes dos processos cognitivos avançados, como o raciocínio analógico, base da prática legal. Os trabalhos de alta complexidade jurídica, portanto, ainda são pouco afetados, mas aqueles relacionados aos modelos binários já estão sendo decifrados pelas máquinas. (ZIL-VETI, 2019, p. 485).

Diversas formas de utilização desses sistemas binários de alta tecnologia transforma a Administração Pública, conferindo maior agilidade e eficácia à arrecadação e, com isso, transferindo menor incidência tributária aos contribuintes; conferindo maior equidade na distribuição de bens fiscais. A transparência é um pressuposto essencial para estimular a confiabilidade da Administração Pública em relação aos contribuintes, devendo as informações armazenadas nos sistemas de dados, o seu tempo de utilização e suas finalidades estar facilmente fundamentadas e auditadas por julgadores humanos, bem como sendo passíveis de revisão quando apurados prejuízos das partes.

As tecnologias devem servir ao ser humano, compartilhando benefícios e cumprindo com sua função social ao distribuir a prosperidade econômica em que irá afetar a coletividade e, quando entendemos que a informalidade produz efeitos perversos – prejudicando o contribuinte honesto, que arcará com a elevação das alíquotas dos tributos, tendo em vista a inadimplência do sonegador – o desempenho adequado dos serviços públicos e o uso das ferramentas tecnológicas por parte do Estado depende de uma correta arrecadação tributária que supra, de forma satisfatória, as necessidades de receita (MOTA, 2013, p. 168). A Administração Tributária nunca teve acesso a tantas informações do contribuinte como na atualidade. Os dados dos contribuintes são todos enviados ao Fisco, conhecidos como produto do lançamento por homologação, somados aos pagamentos eletrônicos, faturas digitais, recebíveis digitais e máquinas de pagamento, além de outras soluções financeiras; sem muitas vezes, reconhecer que o preenchimento de tantas informações pode levar a recolhimentos indevidos e maiores transtornos aos contribuintes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços globais da economia digital, em que empresas se tornaram voláteis e operam sem apego a fronteiras ou nacionalidades, apresentam um novo e fértil campo para intelectuais e estudiosos dos mais distintos campos, incluindo o Direito e, mais especificamente, em suas ramificações fiscais e tributárias. Aparenta ser inquestionável a urgência de reinventar conceitos tradicionais e políticas fiscais até então atreladas a elementos tangíveis e de simples identificação, como o novo caminho para tributar esse presente e crescente realidade da indústria, mercado e sociedade. Uma realidade que desafia a criatividade de pesquisadores e acadêmicos, e tira o sono do Fisco, que encontra cada vez mais empecilhos em identificar tributos incidentes, as formas de fiscalizá-los e cobrá-los.

É importante a análise dos critérios utilizados pelo Fisco para implementação dos sistemas de Inteligência Artificial, vez que não se sabe ao certo quais características e informações são levadas em consideração para fiscalizar um indivíduo ou tomar uma decisão. Assim, a ausência de transparência algorítmica causa notória insegurança jurídica, haja vista a possibilidade de enviesamento dos algoritmos, resultando em decisões discriminatórias e com isso, a forma com que o Fisco trata os contribuintes é muito distante de um Sistema Tributário saudável que mantém sua carga tributária de forma equânime.

É utópico o ideal de existência de uma sociedade justa, igualitária e fraterna sem que o Estado forneça políticas públicas de qualidade, inclusive as de distribuição de renda. Para isso, é fundamental uma eficiente ação fiscalizadora que se complementa e se torna efetiva com ações ágeis da fiscalização, punindo e repreendendo aqueles que não cumprem com suas obrigações tributárias. Entretanto igualmente importante é recompensar aqueles que, com sacrifício e comprometimento social, honram os seus compromissos, lembrando que a sonegação em grande parte das vezes é produto de um descompromisso com uma sociedade mais justa e, com isso o *compliance* aliado à inteligência artificial tem o papel de agir como importante fator que busque alterar essa relação de modo a torná-la mais conforme e eficaz.

REFERÊNCIAS

- BERTOLUCCI, Aldo V.; NASCIMENTO, Diogo Toledo. Quanto custa pagar tributos? **Revista Contabilidade e Finanças**. São Paulo, v. 13, n.29, p. 55-67, ago. 2002.
- CARVALHO, Cristiano. **Teoria da decisão tributária**. Grupo Almeida, 2019.
- CÉSAR, Marcelo Vieira De Sousa. A análise econômica do direito tributário e os custos de conformidade tributária. **Revista dos Tribunais Nordeste**, v. 3/2014, p. 157-166, jan-fev. 2014.
- COASE, Ronald H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, out. 1960.
- COUTINHO, Diogo R. Entre eficiência e equidade: a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento. **Revista Direito GV**, v. 1. n. 2, p. 137-160, jun-dez. 2005.
- GRECO, Marco Aurélio. Três papéis da legalidade tributária. In: RIBEIRO, Ricardo Lodi; ROCHA, Sergio André (Coord.). **Legalidade e tipicidade no direito tributário**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos. **Porque a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.
- J. MCCARTHY; M. L. Minsky; N. Rochester; C. E. Shannon. **A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence**, 1955. Disponível em: <http://wwwformal.stanford.edu/jmc/history/dartmouth/dartmouth.html>. Acesso em: 26 jul. 2021.
- LAGEMANN, Eugênio. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, p. 403-426, 2004. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/viewFile/2064/2446>. Acesso em: 02 ago. 2021.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Poder Público e Litigiosidade**. 1. ed. São Paulo: Foco, 2021.

- MARTINEZ, Antonio Lopo. Recompensas positivas como mecanismo de incentivo ao compliance tributário. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 14, p. 327-342, dez. 2014.
- McEWAN, Ian. **Máquinas como eu: e gente como vocês**. 1ª ed. Jorio Dauster (trad.). São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. Tributação indireta e análise econômica (e interdisciplinar) do direito. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 108, p. 151-175, jan-fev. 2013.
- NELSON, Liz. **Tax Justice and Human Rights**, 2020. Disponível em: <https://www.taxjustice.net/tax-justice-human-rights>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- PAES, Nelson Leitão. Diagnóstico da tributação da renda da pessoa jurídica no Brasil. **Estudios Económicos**, p. 47-72, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/pdf/ee/v35n71/v35n71a03.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2021.
- PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário: completo**. 6 ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.
- PEREIRA, Ivone Vieira; SILVA, César Augusto Tibúrcio. A influência das recompensas internas e externas no comportamento das pessoas na prática da evasão fiscal no Brasil. **Revista Contabilidade & Finanças**, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rcf/2020nahead/1808-057X-rcf-1808-057x201908290.pdf>. Acesso em: 15 ago.2021.
- PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Monica Baumgarten de Bolle (Trad.). Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, *e-book*.
- ROCHA, Sérgio André. Reconstruindo a confiança na relação fisco-contribuinte. **Revista Direito Tributário Atual**. n. 39. São Paulo: IBDT, 2018.
- RUSSEL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência Artificial**. Regina Célia Simille (Trad.). 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Daniel Moreira Miranda (trad.). São Paulo: Edipro, 2016.
- SILVEIRA, Fernando Gaier; PASSOS, Luana; GUEDES, Dyeggo Rocha. Reforma tributária no Brasil: Por onde começar? **Saúde em Debate**, 42, p. 212-225, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/Q7J8sZJ8kGH73ZZMx3rPYkQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 ago. 2021.
- SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. **Direito tributário e análise econômica do Direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- SIQUEIRA, Rosane Bezerra de; NOGUEIRA, José Ricardo; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. Teoria da Tributação Ótima. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio De Janeiro: Elsevier, p. 173-187, 2004.
- SMITH, Adam. **Riqueza das nações**: Investigação sobre sua natureza e suas causas, v. 2. L. J. Baraúna (Trad.). São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- TEIXEIRA, Tarcísio; CHELIGA, Vinicius. **Inteligência Artificial**: aspectos jurídicos. Salvador: JusPodivm, 2020.
- VECCHIO, Fabrizio Bon Vecchio; VIEIRA, Débora Manke. Compliance Tributário: a responsabilidade dos sócios administradores por crimes fiscais. Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo, Sandra Vidal Nogueira, Samara Taiana de Lima Silva e Walkyria Chagas da Silva Santos (Org.). **Direito: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, p. 154-166, 2020.
- VILLAS-BÔAS, Marcos de Aguiar. A teoria da tributação ótima aplicada ao sistema brasileiro: O trabalho de Peter Diamond e James Mirrlees. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**. Salvador: n. 185, nov. 2015. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3882/0>. Acesso em: 05 ago. 2021.
- _____. A teoria da tributação ótima aplicada ao sistema brasileiro: Parte 5 – Da progressividade à educação na construção de uma sociedade

melhor por meio da tributação. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**. Salvador: n. 185, nov. 2015. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3882/0>. Acesso em: 05 ago. 2021.

VIOL, A. A administração tributária moderna e a maximização do cumprimento tributário: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, vol. 1, n. 2, jan./jul. 2015. Disponível em: https://receita.economiza.gov.br/publicacoes/revista-da-receita-federal/revista-vol1-no2-jan_jul_2015.pdf.view. Acesso em 28 de jul. 2021.

VITALIS, Aline. Compliance fiscal e regulação fiscal cooperativa. **Revista de Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 1, e1904, 2019. Disponível em: https://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-2432201900000100202&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 ago. 2021.

ZILVETI, Fernando Aurelio. As Repercussões da Inteligência Artificial na Teoria da Tributação. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 43, ano 37, São Paulo: IBDT, p. 484-500, 2019.

ARTIGO - GLOBALIZAÇÃO

EQUÍVOCOS E RESPOSTAS DO GLOBALISMO NO PANORAMA PÓS-MODERNO

*Fabiana Beppler*³³

INTRODUÇÃO

O globalismo reduz a complexidade da globalização como se fosse a extensão contínua da dependência do mercado mundial, ou seja, reduz a globalidade com uma única dimensão: a econômica, tornando todas as demais dimensões acessórias (ecológica, cultural, política, identidades transnacionais). Desta forma, a sociedade mundial ficou reduzida a uma sociedade de mercado mundial, sendo que a filosofia do globalismo neoliberal é a busca do poder acima de todas as coisas.

A cegueira decorrente deste pensamento já foi vista por exemplo nas discussões a respeito da reforma previdenciária na Alemanha (ocorrida a partir do ano de 1992), já que até então os alemães entendiam que a existência da previdência era um elemento anticapitalista que escapava a lógica do mercado, argumento acolhido solidamente pela democracia após o término da segunda guerra. O sistema de aposentadoria do Brasil era visto como exemplo real de solidariedade que ultrapassava os significados políticos culturais, eis que assegura até mesmo as pessoas que não contribuem para ela (cônjuges, filhos etc.), o que de maneira nenhuma era entendido

33 Mestranda em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário Unifacvest, Especialista em Direito Civil. Advogada e Consultora Jurídica Legislativa.

pelo sistema capitalista alemão, que expunha publicamente o seu descontentamento com o espírito comunitário em detrimento do crescimento econômico.

Por muito tempo, acreditou-se também que a economia globalizada é a forma mais adequada para oferecer o bem-estar e eliminar as desigualdades sociais. Até mesmo na questão ambiental, afirma-se que grandes avanços são conquistados com o livre comércio, já que a ampla concorrência contribui com a proteção da matéria-prima e tornaria obrigatória uma convivência saudável com a natureza.

Entretanto, estamos longe de vivermos um modelo de livre comércio sustentado em vantagens comparativas. Por exemplo, o desemprego em massa no terceiro mundo e nos países europeus pós comunistas obrigou os governos desses países a adotarem uma política econômica voltada para a exportação, em detrimento dos padrões social e ambiental. Assim, com condições sub-humanas de trabalho e salários ínfimos, esses países concorrem com os países mais ricos do ocidente pelo capital estrangeiro, o que torna essa competição inexistente. Desse modo, é importante analisarmos os equívocos e as respostas do globalismo no mundo pós-moderno.

1. CONCEITOS DE TRANSNACIONALIZAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO SUSTENTÁVEL

Inicialmente, é necessário trazer os conceitos de Globalização e de Transnacionalização. Ingo Sarlet ensina que a harmonização entre os ordenamentos de diversos Estados é uma demanda prioritária, principalmente a partir do século XX, quando se começou a falar a respeito de uma sociedade mundial, o que nos induz a procurar soluções atuais, preferindo um pensamento contemporâneo e não prosaico. Vejamos:

No cenário do mundo globalizado, da sociedade mundial, a existência de um diálogo entre as diversas ordens jurídicas (nacionais e supranacionais) e o reconhecimento da necessidade de considerável dose de harmonização entre os ordenamentos dos diversos Estados [...], constituem demandas prioritárias. (SARLET, 2011, p. 73).

Segundo a doutrina de Ulrich Beck (1999), a globalização é:

O conjunto de processos, em cujo andamento os Estados-nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrer a interferência cruzada de atores transnacionais. (BECK, 1999, p. 30).

Já a transnacionalização, segundo Joana Stelzer (2011), é compreendida como fenômeno decorrente da Globalização, que se evidencia pela desterritorialização dos relacionamentos político-sociais, embasado ainda por um sistema econômico capitalista ultravalorizado do ordenamento jurídico mundial, que permeia a soberania dos estados.

A transnacionalidade está inserida na globalização e liga-se fortemente à concepção do transpasse estatal. Já a globalização remete à ideia de conjunto de globo e de unicidade. A transnacionalização está ligada ao conceito de estado permeável, o que representa um novo conceito mundial que surgiu a partir da intensificação das operações de natureza econômico comercial no período após a grande guerra, caracterizado – especialmente pela desterritorialização e expansão capitalista, enfraquecimento da soberania e da emergência de ordenamento jurídico que foi concebido sob as égides do monopólio estatal (CRUZ; STELZER, 2011, p. 22).

Assim, segundo a lição de Ulrich Beck (1999, p. 46), verifica-se que a transnacionalização não é um fenômeno distante da globalização (ou da mundialização), pois nasce no seu contexto e confere características que viabilizam o surgimento da categoria conhecida como Direito transnacional.

Feitas as considerações a respeito da conceituação dos institutos abordados no presente artigo, podemos adentrar os equívocos e respostas do globalismo pós-moderno estudadas por Ulrich Beck (1999) como veremos a seguir.

2. EQUÍVOCOS DO GLOBALISMO PÓS-MODERNO

Segundo Ulrich Beck (1999), a afirmação de que o comércio mundial acirra a concorrência e gera a redução de custos é apenas uma falácia, já que existem apenas duas formas de redução de custos: alta economi-

dade (tecnologia e organização avançada) ou então desrespeito aos padrões de trabalho e produção (que é o que realmente acontece). A rentabilidade aparenta crescer em virtude da pirataria transnacional.

Nesse diapasão, confunde-se a globalização econômica com uma internacionalização da economia. Em sentido estrito não se pode falar numa globalização das regiões da economia mundial, mas em uma internacionalização.

O que se verifica é o fortalecimento das relações transnacionais de comércio e produção entre determinadas regiões e dentro delas (América, Ásia e Europa). A maior prova disso é que o comércio e os investimentos estrangeiros se multiplicam entre estes três grandes blocos econômicos – motivo pelo qual fala-se em tripartição da economia mundial.

Com a globalização dos mercados e a internacionalização da produção os setores produtivos mais exigentes e a força de trabalho menos qualificada passaram a sofrer a forte concorrência do mercado mundial. Além disso, com o deslocamento da produção para a exportação. Houve a substituição do trabalho pelo capital e pelo conhecimento. Essa pressão da concorrência ancorada no capital e no conhecimento, e a mão de obra altamente qualificada se intensificou com o crescimento dos países emergentes, que surgiriam como competidores neste novo contexto.

O pensamento retrógrado de desenvolvimento econômico está cada vez mais com os dias contados, porque para uma nação antes parecia vantajoso fazer economia a qualquer custo, entretanto atualmente é analisado qual o sacrifício das gerações futuras nesta economia. Assim, ela somente deverá ocorrer se não causar danos a longo prazo, no conceito mais próximo de desenvolvimento sustentável.

A chamada “sociedade de risco” confere poder às empresas transnacionais, que por medo de perder mercado, acabam intimidando os governantes a fazer o que a disponibilidade de investimentos exige para sobrevivência no mercado. Esse movimento é chamado de hegemonia semântica, qual seja: a fonte de poder que as empresas adquirem, através do seu potencial estratégico de influenciar governantes.

O globalismo é um vírus mental que se disseminou por todos os partidos, redações e instituições. Seu principal postulado é que tudo e todos (política, ciência, cultura etc.) deverão ser subordinados ao primado da economia. É o renascimento do marxismo com uma ideologia adminis-

trativa, também chamada de New Age econômica, que acredita que a salvação do mundo seja através do mercado. Assim, o chamado “globalismo neoliberal” é uma ação altamente política, que contraditoriamente diz que a ausência de política seria a revolução. A ideologia desse movimento prega que não há ação, e sim execução das leis do mercado mundial que reduzem o estado e a democracia.

Entretanto, a globalização econômica não é um mecanismo automático, é um projeto político praticado numa constante renovação, por atores transnacionais, instituições e coalizões, Banco Mundial, OMC, OCDE, empresas multinacionais, além de outras organizações internacionais. Dessa maneira, podemos analisar que o globalismo tornou-se uma armadilha política, que gera uma grande insegurança privada dos empregados que não lutam apenas por melhores empregos ou salários, ou por garantias sociais para sua humilde condições. Eles se veem abandonados e iludidos pela política de direita e de esquerda, já que de qualquer maneira há a elevação dos impostos sobre os seus salários incertos, para auxiliar aqueles que não trabalham.

A expressão “cultura global” é de certo modo enganosa, as pessoas e as nações são pressionadas por uma cultura mundial homogênea da comunicação, da informação, do entretenimento e do comércio.

Surgem expressões translocais como o “boom do turismo”, a formação de universos restritos de especialistas que não mantêm vínculos com nenhum local; as instituições agências e grupos se se misturam em circunstâncias possíveis e impossíveis; a imposição de um número restrito de línguas. Assim, é errado afirmar que há linearidade na globalização, e considerar como verdadeira a tese de que a convergência cultural é uma consequência da unificação econômica.

Outra análise a ser feita é que muitos acreditam que se o trabalho produtivo desaparecer da sociedade industrial, haverá então uma crise ou catástrofe. As sociedades sonham em libertar-se do jugo do trabalho com a produção cada vez maior de riquezas com um dispêndio cada vez menor da força de trabalho.

Chegamos a esse momento, mas ninguém sabe lidar com ele. Na transição da primeira para a segunda modernidade tivemos uma metamorfose de fundamentos, o ingresso no mundo desconhecido da globalidade e não uma crise ou catástrofe. Como exemplo, Ulrich Beck (1999)

cita que o desemprego em massa não é uma crise, pois o retorno do pleno emprego é fictício. Não é também uma catástrofe pois a substituição do trabalho pela produção automatizada pode oferecer oportunidades históricas de libertação.

Desta forma, é correto afirmar que o globalismo neoliberal não espalha apenas medo: ele semeia a paralisia política. Forma-se uma coalização preta, vermelha verde do protecionismo, que defende a volta da antiga ordem contra as adversidades e instabilidades da segunda modernidade.

O protecionismo preto traz a contradição entre aqueles que exaltam o estado nacional e aqueles que promovem sua ruína com a ideologia da cruzada neoliberal do livre mercado mundial. Pensam de maneira neoliberal e agem de maneira conservadora. Com uma mão, louva os valores da nação, e com outra estimula a dinâmica econômica, tratando-se de um sistema falho eis que a estratégia neoliberal do globalismo não se sustenta se não for universalizada.

O protecionismo verde reconhece no estado nacional um biotipo político ameaçado de extinção, que acredita que assim como a natureza ameaçada, também necessita de proteção. Defendem o *standard* ambiental contra a opressão mundial.

3. RESPOSTAS AO GLOBALISMO PÓS-MODERNO

Ulrich Beck (1999) afirma que algumas correntes transnacionais representam uma catástrofe ecológica, como por exemplo, os camarões do mar do norte que são limpos no Marrocos, empacotados na Polônia e vendidos em Hamburgo, em claro abuso ecológico e que não será interrompido por medidas protecionistas. Dessa maneira, não há esperança em solucionar problemas ecológicos em um mundo completamente fragmentado do ponto de vista político e social. Porém podemos afirmar que os ambientalistas são os vencedores político-intelectuais da globalização, e não se nega que as questões ecológicas devem ser levadas a sério como questões globais. Mas por conta do seu antimodernismo, seu apego provinciano e o medo de perder o controle burocrático da política ambiental ao desgarrar-se do Estado nacional, diversos políticos ambientalistas acabam não tendo sucesso em seus avanços.

Por fim, o protecionismo vermelho nos remete a lutas de classes, eles festejam ressurreição do Marxismo, trazendo à tona o grande dilema da globalização: sem a redução dos custos sociais e dos custos salariais há o crescimento do número de desempregados. Sem postos de trabalho, no entanto, o sistema de garantias sociais ameaça ruir. A resolução da questão social tornou-se um problema social. Mas acredita-se que quem realmente deseja mudar algo deverá de certa forma ser injusto, recusar reivindicações, estimular iniciativas individuais e pleitear outra lógica para a política social.

Diante de todas estas críticas ao globalismo, passamos à análise das respostas à Globalização, com a crítica da ideologia neoliberal da globalização, da unidimensionalidade econômica, do pensamento linear e de mão única, do autoritarismo político. Vemos que não há avanço eis que permanece viva a nostalgia de política de direita e esquerda, sendo que a esquerda se remete ao estado social e a Direita ao estado nacional, ambas desejando a volta ao estado quo ante da invasão do mercado mundial.

Como respostas aos equívocos, a cooperação internacional e política entre os Estados nacionais precisa ser construída, visando eliminar ou coibir a criação de currais, e que permitam às empresas globais minimizar o pagamento de impostos e maximizar as subvenções estatais.

Também é preciso explicar à opinião pública que a globalização não pode significar o abandono de tudo às forças do mercado, já que ela deve vir acompanhada de uma coordenação da política entre estados nacionais soberanos, com o aprimoramento da fiscalização de bancos e instituições financeiras, com a derrubada do *dumping* fiscal entre os Estados, em busca do fortalecimento internacional.

Na visão de Ulrich Beck (1999), também é necessário analisar se a política ambiental caiu na armadilha da globalização, ou se a proteção ambiental se tornou cara demais diante da concorrência global.

As nações precursoras da política ambiental global se encontram economicamente melhor do que muitas outras. Países curiosamente menores, que foram impulsionados pelo mercado mundial (Suécia, Japão, Alemanha, Holanda, Dinamarca, Coreia do Sul, por exemplo). A proteção ambiental, portanto, não representa um impedimento para a sobrevivência da competição global, pelo contrário, é um indicativo decisivo a respeito do poder de concorrência de um país.

O Estado transnacional é uma resposta à globalização, pois mantém a soberania regional e a identidade extranacional. São estados isolados, mas cooperativos. A cooperação não impede a produtividade e a soberania dos estados, já que a soberania inclusiva significa que ao renunciar os direitos extremos da soberania, se conquista a cooperação transnacional, desde que compreendida como um projeto político.

Outro ponto a ser destacado é que o trabalho vem sendo substituído pelo conhecimento e pelo capital; a grande meta é a participação do trabalho no capital, concebida através do princípio da decisão conjunta entre empregados e empregadores. Assim, a troca a prioridade de uma política salarial por uma política de participação no capital por exemplo seria uma medida mais benéfica para os que estão no processo produtivo, mesmo que não abranja os desempregados, e serviria como uma resposta aos equívocos do globalismo.

Além disso, se o trabalho vem sendo substituído pelo conhecimento e pelo capital, então o trabalho deve ser valorizado ou renovado pelo conhecimento, com o investimento em educação e pesquisa.

Os verdadeiros “ativos tecnológicos” de um país são encontrados na capacidade de seus cidadãos para resolver os problemas futuros. Desta forma, uma das melhores respostas políticas à globalização é a construção de uma sociedade de conhecimento e pesquisa. O ensino deve estar associado a atividades que possam tornam o homem independente, com o incentivo da transnacionalização dos currículos para compreensão dos conflitos transculturais.

Importante ressaltar que o projeto da economia de mercado sempre foi também um projeto político estreitamente associado à democracia. Porém, a democracia tem custos elevados, assim, advertem os vencedores da globalização a respeito da sua responsabilidade com as instituições democráticas, a qual deve ser assumida através do pagamento dos seus impostos.

Para Ulrich Beck (1999), este “problema” só poderá ser resolvido por meio de regulamentação internacional de taxas, tarifas e impostos. Nesse diapasão, a autorrealização do capital deve se conectar aos espaços (mundo) e aos produtos, que devem ser aceitos pelas pessoas que buscarão saber informações a respeito das condições de fabricação dos mesmos, e do seu engajamento democrático, tudo visando alcançar o produto perfeito, já que nem mesmo as cláusulas sociais e ambientais são remédios eficazes

para a domesticação da economia. Tais aspectos de identificação do produto exercem grande influência para a exportação, e podem sim ser uma resposta aos equívocos da globalização.

O trabalho do homem se tornou produtivo a um tal ponto que necessitamos cada vez menos do trabalho propriamente dito e precisamos produzir cada vez mais bens e serviços e de engajamento da sociedade civil. Mas para a atividade comunitária tenha relevância econômica e social, precisaria ter visibilidade política, ou seja, deveria ser remunerada de acordo com a relevância social do serviço prestado. Essa atividade comunitária poderia tornar as cidades habitáveis, enaltecer o espírito democrático e aumentar a eficácia da energia dispendida, e atrair capital para realizá-la. Não ficaria preso a um contexto nacional, e sim transnacional como é o caso de instituições reconhecidas mundialmente como Greenpace e da Anistia Internacional.

Assim, acredita-se que são dois princípios que poderiam fazer da atividade comunitária uma alternativa interessante: espontaneidade e auto-organização.

A pergunta que não quer calar é de onde virá o dinheiro? A assistência social e do seguro-desemprego seriam boas fontes de recurso para este fim por exemplo com a alternativa do desempregado de permanecer sem trabalho e receber auxílio social ou atuar de modo espontâneo no setor da atividade pública. Muitas Prefeituras e partidos políticos já vem entrando na disputa por uma posição de destaque nesse novo modo de pensar, antenadas à visibilidade que tais atividades trazem.

Após reunificação da Alemanha deu-se início a um novo capítulo da história europeia. A Alemanha fundou o projeto de uma nação exportadora com o slogan “produto de qualidade alemã” ou “modelo Volkswagen” para tentativa de reconstrução alemã pós-guerra. Entretanto surgiram novos desafios, por exemplo a China que atualmente pode produzir com a mesma quantidade a um custo inferior.

Com todas essas questões, o que poderia então substituir o “modelo Volkswagen”? Acredita-se que a resposta seja através da elaboração de produtos ecológicos, que já foram o curinga alemão da segunda modernidade. Além disso, deve haver a individualização dos produtos, com o desenvolvimento de itens altamente individualizados, além de formas de trabalho e de produção especializadas, que são o antagonismo da automação da produção.

A re-regionalização dos mercados também se acredita que seja uma boa resposta, com o corte das subvenções que mantem o custo baixo nos transportes, havendo então uma nova política dos mercados regionais de curta distância, com formas de vida e trabalho ecologicamente aceitáveis.

Por fim, mas não menos importante, deve haver a superação da barreira da hegemonia cultural, visando abrir e concretizar fronteiras.

Ulrich Beck (1999) aduz ainda que outra forma de produção que pode vir a contribuir, seria a produção de nicho, que abrange uma parcela mais ampla de consumidores com gostos, características e necessidades semelhantes, e pode desenvolver um modelo contrário à mania dominante de racionalização do grande capitalismo. Essa produção pode desenvolver um laboratório cultural do futuro, com baixos custos de produção e com iniciativa própria, sem leis burocráticas e de proteção futura. O fortalecimento das especialidades regionais e auto-organização das sociedades civis transnacionais também é visto como uma grande saída para a mania dominante de racionalização do grande capitalismo.

Caso não sejam tomadas estas providencias, toda defesa da velha ordem mundial tende a se estabilizar, fomentando a existência de máquinas hierárquicas e burocráticas, e extinguindo-se a criatividade do mercado.

O capitalismo inicial se firmou como exploração do trabalho, e de hoje se apoia na exploração da responsabilidade. Antigamente os trabalhadores tinham que construir juntos o objetivo do trabalho, hoje eles têm que construir o resultado do negócio e participam do plano e dos riscos. Tal prática permite a acumulação de experiências transformadoras na rentabilidade, na zona indefinida entre dependência e independência. Cada vez mais as grandes empresas produzem não só uma grande quantidade de mercadorias, mas também uma massa em empresários virtuais, mudando os rumos da economia atual, o que deverá ser acompanhado pela globalização.

O desenvolvimento econômico se retira da política do estado nacional, enquanto que suas consequências sociais se juntam a rede de proteção do estado nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um impasse da aplicabilidade da política social na época da globalização, com o seguinte questionamento: como é possível a justiça social na

era global? O que podemos afirmar é que não é preciso argumentar contra o estado mundial, e tampouco contra o estado de assistência mundial, para que tenhamos o exercício da justiça social no mundo pós-moderno.

As soluções para este impasse seriam, primeiro: organizar e incorporar garantias básicas. Segundo: fortalecer redes sociais de autoproteção e auto-organização. E terceiro: levantar e vigiar a questão da justiça econômica e social em escala mundial nos centros da sociedade civil global.

Para tanto, as organizações precisam aprender a discutir em vez de ensinar, oferecer soluções ao invés de apontar problemas, apontar mais possibilidades de ação do que publicar estudos, tornarem-se mais preparadas para os conflitos em vez de cobiçar o dinheiro do estado, enfim, precisam se conceber mais como servidores e menos como difusores da moral, e assim veremos a justiça social ser encarada como base fortalecedora do desenvolvimento econômico no globalismo pós-moderno.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **O que é globalização**, Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CRUZ, Paulo Márcio, STELZER, Joana. **Direito e Trananacionalidade**. Curitiba. Juruá, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais e Tratados Internacionais em Matéria de Direitos Humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

ARTIGO - HISTÓRIA DAS PP

HISTÓRIA E MEMÓRIA: MESTRE DE BALSAS E ESTIVADORES DO RIO PARNAÍBA NAS DÉCADAS DE 1950 A 1964 – URUÇUÍ (PI)

*Maria dos Anjos Gomes Leite*³⁴

INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa visa analisar as memórias e as experiências dos mestres de balsas e estivadores de Uruçuí, durante o período de 1950 a 1964, percebendo os impactos político, social e cultural que a construção da barragem de Boa Esperança em 1964 teve no modo de vida das pessoas. Faz-se necessário a construção dessas memórias na perspectiva da contribuição e valorização para a história local e do sul do estado do Piauí, através de fontes históricas como: artigos, sites e livros, e entrevistas investigando à análise daquele momento histórico por meio do trabalho dos estivadores e mestres de balsas na tentativa de compreender a sua relevância para a história de Uruçuí e região.

São vários os trabalhadores que tiveram suas funções extintas, porque o rio Parnaíba deixou de ser navegável, saber a importância desses que utilizavam o rio como local de trabalho, muitos dos jovens de hoje não sabem o que significa as profissões que existiram em Uruçuí voltadas

34 Mestre e Educação – Florida Christian University (FCU); especialista em Docência do Ensino Superior e Educação Global; professora da rede estadual do Estado do Piauí e na rede municipal de ensino de Uruçuí-PI.

para este rio, como: estivadores, mestres de balsas, entre outros. Muitos não sabem que existiu na cidade de Uruçuí um cais, que era o local mais frequentado pela a população, e que estes trabalhadores, tão importantes, mas esquecidos, pessoas que para muitos da época o que importava era sua força de trabalho. A maioria não sabia nem quem eram, apenas chamavam para realizar o trabalho e pagavam alguma coisa, pessoas sem trabalho, ou vagabundos que ficavam nas praças e pontas de ruas como eram chamados por alguns moradores que se achavam importantes para a sociedade em virtude de suas condições econômicas.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A produção historiográfica que apresentaremos servirá como suporte e embasamento para a pesquisa, pois não há um projeto específico sobre o assunto. Por este motivo, o trabalho vai ser desenvolvido através de pesquisas e entrevista, ou seja, história e memória, história oral, as pessoas que vivenciaram aquele tempo relacionada. De acordo do autor Alessandro Portelli, a utilização da história oral, como método de pesquisa é muito importante, pois é através da pesquisa de campo e entrevista que iremos desenvolver este trabalho, resgatando as experiências e memórias de trabalhadores que existiram na cidade de Uruçuí quando o rio Parnaíba era navegável. Portelli enfatiza a importância da história oral como uma ferramenta baseada na memória para questionar interpretações que, atualmente, estão empenhadas em retratar o século XX como “horrores”. Como o autor afirma, “século dos horrores” é o que realmente percebemos quando conversamos com os trabalhadores, estivadores, contramestre de balsas, quando eles afirmam a difícil situação e condições de trabalho, as relações com seus patrões, uma espécie de exploração da mão-de-obra em meados do século XX. (PORTELLI, 1998, p. 65).

Thiago Cedrez (2016), em sua pesquisa sobre os trabalhadores portuários de Porto Alegre, permeou os mesmos aspectos da análise feita dos trabalhadores rio-grandenses. “A arte de estivar, ou melhor, carregar e organizar cargas nos porões de navios e embarcações é de certo antiga”. Desde o surgimento das primeiras embarcações, temos a presença de pessoas que se incumbiram dessa função. O autor enfatizou a história e memória dos estivadores do Cais do Porto do Rio Grande do Sul. Assim,

também iremos pesquisar sobre a história, memória e experiências dos estivadores, mestres de balsas e contramestres do cais de Uruçuí-PI nas décadas de 1950 a 1964. Não era um porto para o mar, mais a importância destes trabalhadores deste cais era semelhante à dos estivadores do cais de Uruçuí; era carregar e descarregar barcos, movidos a vapor, nas primeiras décadas de 1930, mas naquela data já existiam as lanchas de pequeno porte.

O importante é que as estivas das regiões portuárias de Porto Alegre constituíram uma organização, pois a atividade foi reconhecida como profissão e os trabalhadores organizaram associações e sindicatos. Já os estivadores e mestre de balsas do cais de Uruçuí não chegaram a ter sua profissão regulamentada e foram esquecidos com o tempo, até porque eram pessoas pobres e negras que, na maioria das vezes, sem instruções, não sabiam ler ou escrever.

Lima relata em sua dissertação a importância da barragem de Boa Esperança:

Juntamente a esse cenário piauiense e brasileiro, tão comum e ao mesmo tempo tão único para nosso personagem, revelava-se ainda aos seus olhos e para além deles, os movimentos matinais de todo aquele povo naquela sua cidadezinha. Este foi um simples e marcante retrato do despertar da vida na Guadalupe Velha (LIMA, 2007, p. 18).

Seu trabalho pontua algo muito importante na época, o incentivo a construção da barragem de Boa Esperança no rio Parnaíba, que causou a inviabilidade da navegação, deixando vários trabalhadores da cidade de Uruçuí e outras cidades ribeirinhas sem emprego, período em que o Brasil passava por uma fase dos governos populistas, que queria estimular a indústria nacional. Neste caso, para estimular indústria, precisava-se de energia, e a solução foi a construção de uma barragem para abastecer as indústrias e cidades com a energia elétrica.

De acordo com Gandara (2008), “A vida se espalha nas suas águas e beiras. Segue-se o rio adoçando suas formas encantadoras. Paralelo ao seu curso a vida... Um rio assim lento por vezes violenta que leva ao esquecimento de nós mesmos, tem que ter história”. (2008, p. 16). Como diz a

autora, ao longo do curso do rio Parnaíba com suas vilas e comunidades ribeirinhas, mesmo com tanta gente que se utiliza das águas deste rio e, muitos dos nossos jovens não conhecem sua história e importância. Por este motivo, iremos analisar as histórias e memórias de trabalhadores que vivenciaram, trabalharam e criaram suas famílias se servindo deste rio, que matou a fome de muitos através de seus peixes, plantação agrícola de vazante, entre outros.

De acordo com (KALUME, 2012, p. 6):

Embora a UHE de Boa Esperança não tenha implicado remoções nesta região, sua instalação alterou substancialmente o curso das águas e os ciclos naturais das cheias, provocando intensa erosão de suas margens e transformações abruptas nos modos de vida das populações à sua jusante, como a supressão da prática de agricultura de vazante.

A cidade de Uruçuí foi uma das prejudicadas neste sentido com relação às pessoas que viviam da utilização da navegação do rio, pela construção da barragem de Boa Esperança. Além de prejudicar a agricultura de vazante, muitas das pessoas que morava a beira rio, teve suas casas evacuadas. A cidade baixa foi toda desapropriada, algumas casas foram indenizadas outra não, pois foram tomadas pelas águas do rio Parnaíba.

Edmar Leite de Oliveira,³⁵ filho de um comerciante daquele tempo, afirma que na cidade baixa, as pessoas mais entendidas tiveram seus empreendimentos, como casas e lojas e receberam uma boa indenização pela empresa responsável da construção da barragem. De acordo com as ideias de (BENJAMIN, 1940, p. 5), demonstrando a situação das classes excluídas do processo de inclusão e conseqüentemente, melhorias de vidas para os trabalhadores que fazem o progresso acontecer, afirma:

Mas a ideias de Benjamin tem uma significação mais ampla: na medida em que a alta cultura é produzida pelos privilégios advindos da labuta viva das massas, em que ela não poderia existir sob a forma histórica sem o trabalho anônimo (escravos, camponeses ou

35 Entrevista ao Edmar Leite de Oliveira concedida a Maria dos Anjos Gomes Leite em Uruçuí-PI, no dia 23 de setembro de 2017.

operários), em que os bens culturais são “produtos de luxo” fora do alcance dos pobres (BENJAMIN, 1940, p. 5).

Afirma Edmar Leite sobre a situação dos moradores e trabalhadores pobres de Uruçuí, que foram enganados por uma assistente social, falando em nome do governo, dizendo que seria perda de tempo lutar para receber alguma indenização por suas simples casas e barracas, onde vendiam suas poucas mercadorias, como: abóbora, batata doce, fava, tomates de vazantes, feijão verde, entre outros produtos. Kalume (2012, p. 14) afirma sobre as consequências da construção de uma usina hidrelétrica nos habitantes ribeirinhos, assim como relatou Edmar Leite. “No tocante às remoções, resistência e desconfiança quanto às propostas de reassentamento se sobrepõem: deixar as antigas casas, a nova configuração da vila e a insatisfação com a solução das indenizações geram uma enorme sensação de insegurança entre os habitantes locais”.

Ainda afirma o comerciante Edmar Leite que, na data, a cidade de Uruçuí tinha poucas ruas; a principal era a rua que ficavam os comércios, duas praças, uma da Igreja católica e a outra perto da beira-rio, conhecida como Praça do Coreto, a casa do prefeito, farmácia, mais poucas edificações, tudo foi tomada pelas águas. Como se pode observar, todo movimento neste tempo era voltado para o Rio Parnaíba e seus afluentes Rio Balsas e Rio Uruçuí Preto, de onde vinham as mercadorias para atracar no Cais de Uruçuí.

Segundo Cedrez (2016, p. 21):

No que se refere ao conceito de memória, dentro do debate intenso e da complexidade sobre o conceito, Maurice Halbwachs (2003) destaca que a memória seria um processo coletivo fruto da interação individual com os outros (o fenômeno social), possibilitando, assim, que as pessoas se lembrem de determinados fatos.

De acordo com o autor, a pesquisa demonstra que a memória será um recurso bastante utilizada para analisar as experiências históricas dos trabalhadores estivadores e mestre de balsas do cais de Uruçuí. Local onde eram realizadas as relações de categorias sociais, com os comerciantes, fazendeiros e vendedores ambulantes, como afirma Edmar Leite, filho de um

comerciante que vivenciou na época, diz: a Igreja foi construída de outra forma, pois diz que o bispo da época não aceitava que a frente da Igreja fosse virada para o rio, tinha que ser construída paralela ao curso das águas. Com a nova construção, mudou a sua frente e aumentou também seu tamanho, hoje em dia é voltada para as ruas principais. Nessa data, o padre Manoel de Carvalho – falecido em 1991, inclusive seus restos mortais estão enterrado dentro da Igreja de São Sebastião (Igreja Mãe) – gostava muito de ajudar e orientar as pessoas mais humildes da cidade.

Outro testemunho daquele tempo é do senhor Gilberto Manoel Messias, conhecido por um apelido (seu Gilo). Nasceu em 1935 na cidade de Aparecida, hoje Bertolândia, e veio morar em Uruçuí em 1947 com seus pais. Trabalhou com seu pai muitos anos no rio Parnaíba, como estivador, carregador e descarregador de balsas e barcos, também trabalhou como contramestre de balsas.

A pesquisa trata da importância da memória, e como podemos observar, os relatos registrados são de uma entrevista realizada com um estivador e contramestre de balsas. Este exerceu as duas funções, relatando suas experiências e lembranças da época que trabalhava no rio Parnaíba.

Como afirma Alessandro Portelli:

Mas o realmente importante é não ser a memória apenas um depositário passivo de fatos, mas também um processo ativo de criação de significações. Assim, a utilidade específica das fontes orais para o historiador repousa não tanto em suas habilidades de preservar o passado quanto nas mudanças forjadas pela memória. (PORTELLI, 1997, p. 9).

É utilizando a memória de trabalhadores da data que podemos registrar e analisar a maneira que essas pessoas viviam e se relacionavam com as elites locais. Afirma seu Gilo, que trabalhou na construção das balsas, no seu carregamento, principalmente de bois, as famílias ricas da época que tinham fazendas e chamavam estes trabalhadores para realizar o serviço, com muito esforço e pouco dinheiro, caracterizando, uma verdadeira exploração.

Gilberto Manoel Messias, Gilo, afirma que levavam as balsas até Teresina, e lá descarregavam os animais e colocavam os para alimentar em

uma quinta. Depois carregava nos vagões de trens que levavam esse gado até São Luís, só voltavam quando fazia a última entrega. Era uma viagem muito longa, demoravam a voltar à sua cidade. Voltavam até Teresina de trem, de Teresina até Uruçuí a pé. Era muito difícil a vida dos menos favorecidos, e como já falado, o dinheiro para pagar estes trabalhadores era muito pouco, pois não havia um salário fixo; realizava-se um acordo entre o dono das mercadorias e os trabalhadores.

Seu Gilo ainda relata que ajudou a construir o primeiro cais de Uruçuí, que ficava localizado na rua principal, e que hoje está soterrado a mais ou menos quatro metros na beira rio. Explica que o material para sua construção era extraído de um morro, que fica hoje no bairro Água Branca e do outro lado, em um morro do São Gregório, de onde foram extraídos bastante pedras para sua construção. Também ajudou na construção da Igreja de São Sebastião, porque o bispo daquele tempo não aceitava mais a posição da Igreja e também o seu tamanho, com a frente voltada para o rio. O Bispo deveria saber que o rio deixaria de ser navegável, pois a mudança e construção da Igreja e sua posição aconteceu antes da construção da barragem. Seu Gilo trabalhou em sua construção até o final, em 1951, quando a Igreja foi construída. Afirmou que quando vinham avião para Uruçuí, também utilizava o rio Parnaíba para realizar seu pouso. Era um verdadeiro espetáculo, todos corriam para a beira rio.

Quando as lanchas vinham faziam um apito de muito longe e as pessoas iam todas para o cais para ver a chegada das balsas puxadas pelas lanchas, e os barcos que traziam mercadorias e pessoas. Mas o que chamou mais a atenção dos moradores que na época não passava de 3 mil habitantes, foi um helicóptero, pousou em um espaço largo da praça da Igreja matriz. Muitas das pessoas ficaram com medo, porque nunca tinham visto um objeto como aquele.

Phelippe Joutard (1998, p. 32) faz uma afirmação muito importante, que vem ao encontro da pesquisa realizada neste artigo, sobre registrar e resgatar a história dos excluídos:

Neste segundo desafio é preciso saber respeitar três fidelidades à inspiração original: ouvir a voz dos excluídos e dos esquecidos; trazer à luz as realidades "indescritíveis", quer dizer, aquelas que a

escrita não consegue transmitir; testemunhar as situações de extremo abandono.

De acordo autor, realmente faltam registros sobre as experiências de vidas dessas pessoas aqui analisadas. Ainda afirma, Gilberto Messias que ajudou na construção da primeira estrada de Uruçuí em direção a Sebastião Leal, com seu pai. O primeiro caminhão chegou a Uruçuí em 1951, e para ele era como uma espécie de marcação da estrada, colocação dos picos para realizar a estrada, e também chamou bastante atenção, pois as pessoas não conheciam carros pessoalmente só de ouvir falar pelo rádio, meio de comunicação utilizado à época, observação, por quem tinha condições de tê-los. Depois, com tudo isso veio a construção da barragem em 1964, e o senhor Gilberto ficou sem trabalho, porque seu trabalho mais importante era no rio Parnaíba, passou mais ou menos um ano, fazendo bico para os ricos da cidade, como os Coelho e outras famílias tradicionais e políticos por muitos anos exerceram sua influência na política da cidade de Uruçuí.

Neste trabalho, vamos realizar pesquisas com muitas pessoas que viveram e trabalharam durante um tempo no rio Parnaíba, cabe citar Gandara (2008, p.23), em cidades-beira: “Uma das realidades definidas pelo rio é a “cidade-beira”. Sabe-se, contudo, que a cidade enquanto produto histórico e social tem relações com a sociedade e seu conjunto, seus elementos constitutivos e sua história particular”. Como podemos observar nos relatos de um trabalhador, estivador, da época vivenciada.

De acordo com Marieta Ferreira (p. 8), em seu artigo “História, tempo presente e história oral”, a relação da história e a memória possibilitou uma nova abertura para a história social:

Essa perspectiva que explora as relações entre memória e história possibilitou uma abertura para a aceitação do valor dos testemunhos diretos, ao neutralizar as tradicionais críticas e reconhecer que a subjetividade, as distorções dos depoimentos e a falta de veracidade a eles imputada podem ser encaradas de uma nova maneira, não como uma desqualificação, mas como uma fonte adicional para a pesquisa.

Concordo com a autora: o registro de fatos sociais passados precisa ser analisado com cuidado, mas é através destas memórias, que na maioria das vezes estão esquecidas no passado, é que se faz necessária esta busca. Os estudantes do século XXI não sabem a História de sua própria cidade natal e a forma de trazer este passado é através de relatos orais de pessoas que viveram à época e também ouviram de seus pais ou parentes sobre estes assuntos.

Gilo ainda relata que sua história de vida foi entorno da navegação do rio Parnaíba, desde 1947 quando chegou a cidade de Uruçuí, cidade ribeirinha, até o momento que o rio deixa de ser navegável.

A história dos mestres de balsas e Estiva do cais de Uruçuí-PI, cidade pequena nas décadas de 1950 até 1964, o rio Parnaíba era a única via de transportar pessoas e de comercializar os produtos, até o período que iniciou em 1964 a construção Usina Hidrelétrica barragem de Boa Esperança, localizada na cidade de Guadalupe-PI.

O presente trabalho busca analisar e relatar as memórias dos trabalhadores mestres, contramestre de balsas e estivadores, que faziam e conduziam as balsas que transportavam cargas desde o Alto Parnaíba até Teresina com destaque a parada no Cais de Uruçuí (PI), considerada um entreposto comercial a época.

Os estivadores eram pessoas que realizavam o trabalho de carregar e descarregar balsas e os barcos. Também havia as lanchas que puxavam as balsas grande carregadas de sal e outras mercadorias na data mencionada, quando o rio Parnaíba ainda era navegável. Cabe aqui a citação sobre história e memória que iremos utilizar neste trabalho de analisar as experiências vividas por trabalhadores daquele tempo. Segundo Nogueira (2006, p. 5), “Relacionando-se com a história de forma dinâmica, história e memória são, segundo a autora, suportes na formação de identidades individuais e coletivas, formadas no processo das vidas em sociedade”.

Faz-se necessário e relevante escrever as memórias vivenciadas pelos trabalhadores mestre de balsas, contramestre e estivadores, devido à importância do seu trabalho para a economia e população da cidade de Uruçuí, como era essencial e indispensável o trabalho desenvolvido por esses trabalhadores. Na época, todo o movimento comercial era desenvolvido em torno do rio Parnaíba, lembrando que a cidade de Uruçuí fica localizada na ponta do lago que se formou com a construção da hidrelétrica,

barragem de Boa Esperança, que além de prejudicar a navegação, vários moradores da beira rio tiveram que procurar outro local para morar.

A cidade de Uruçuí nessa data era uma muito pequena, de poucas ruas, os comércios se contavam, farmacêutico apenas um, posto de saúde precário, uma Igreja no centro da praça, local mais importante da cidade. Mas passaram os anos, a forma de transportar mercadoria mudou, agora é através das estradas e sobre carretas e caminhões. As rodovias foram construídas e melhoradas ao longo dos anos, e esse pessoal foi praticamente esquecido, pois o rio deixou de ser o meio de transporte de pessoas e mercadorias; automaticamente, esses trabalhadores ficaram sem seus empregos.

Segundo o minidicionário da língua portuguesa de Soares Amora, “balsa significa barco ou jangada que se usa para o transporte de pessoas, automóveis e cargas para fazer a travessia de rios e mares [...]”. Neste caso, vou analisar o trabalho desenvolvido por trabalhadores que utilizavam o rio e as embarcações para transportar pessoas das comunidades ribeirinhas e mercadorias através das balsas, embarcações feitas de madeiras, talos de buriti e amarradas por cipós e “embira”, uma seda retirada da palha do buriti, todo material encontrado na natureza e na mesma região. A viagem era longa, no curso do rio Parnaíba, segundo relato de um trabalhador Basílio Moreira Lima, que conduzia estas balsas, dependendo da viagem eles percorriam longas distâncias, como o percurso feito de Santa Filomena Piauí, na época Alto Parnaíba e do outro lado do rio, Vitória, cidade pertencente ao Estado do Maranhão até a cidade de Uruçuí. O grande percurso, hoje feito através da condução ônibus, é de 451 Km, mais ou menos sete horas de viagem.

Os condutores de balsas passavam dias ou até meses para chegar ao destino. Uma viagem com balsas cheias de bois até a Teresina duraria em torno de dez dias, caso não acontecesse nenhum imprevisto, pois em um rio como este existem muitos perigos, como: remanso, tocos de paus dentro d'água, e barranco de areia e correnteza forte; se o mestre de balsas não fosse bastante experiente, as balsas virariam às vezes, tinha que ter bastante cuidado e um contramestre forte para ajudar a colocar a balsa no curso do rio novamente.

De acordo com a pesquisadora Kalume (2012), ficaram claras as causas de tais trabalhadores terem suas funções extintas. Iremos analisar as memórias dos mestres de balsas, contramestre e os estivadores, estes tra-

balhadores que ficaram sem as suas funções porque o rio Parnaíba deixou de ser navegável por conta da construção da barragem de Boa Esperança. Era pouca a importância dada a estes trabalhadores, o desenvolvimento, como sempre, está acima de quaisquer pessoas, sem pensar que aqueles trabalhadores ficariam sem trabalho e sem como sustentar suas famílias. Muitos partiram para a zona rural trabalhar na roça e plantação de lavoura e outros ficaram na cidade trabalhando como roçadores de ruas, ou seja, trabalho de capinação, limpeza das ruas e quintais.

Diante disso, a autora mencionada ratifica:

Ademais, a navegabilidade do Parnaíba também foi comprometida com a construção da barragem (as eclusas previstas no seu projeto original nunca foram concluídas), dando fim ao tradicional tráfego de balsas de carnaúba que abasteciam as comunidades ribeirinhas de gêneros agrícolas e outros produtos das localidades vizinhas, o que aprofunda a relação de dependência com os centros urbanos mais próximos. (KALUME 2012, p. 13).

Neste caso, um dos trabalhadores da época com a função de contramestre, Basílio Moreira Lima, residente na cidade de Uruçuí, com 83 anos de idade relatou a importância do trabalho dos mestres de balsas, contramestres e ajudantes, lembrando que todos os mestres de balsas relacionado nesse tempo não estão mais vivos. Quem relata as memórias e o trabalho desenvolvido por estes são os contramestres de balsas; em 1950, o Senhor Basílio, contramestre de balsas, tinha apenas 17 anos de idade. Este explicou detalhadamente, desde a construção de uma balsa a todo o seu percurso da viagem. Assim como ele, vários outros trabalhadores tiveram suas funções extintas, como os estivadores conhecidos como cargueiros, que faziam o trabalho braçal de carregar e descarregar as balsas e barcos a vapor na época. Todo o processo desta atividade era lento, pois era artesanal e utilizando recursos da natureza.

Aqui cabe ressaltar que na data tudo funcionava em torno do rio Parnaíba, desde a utilização de sua água para beber, cozinhar, lavar e tomar banho. Curioso é que tudo isso funcionava manualmente; as mulheres pobres que trabalhava na casa dos ricos, ou seja, a elite da cidade, que levavam água em sua cabaça para seus patrões beber, tomar banho e cozinhar.

Já os homens pobres ou estivadores faziam o trabalho de carregador dos produtos comercializados no comércio local, era muito cansativo carregavam sacos de arroz e outros cereais sobre suas costas. Era praticamente um trabalho escravo, com a diferença de que não havia mais o tronco, mas a forma de exploração era semelhante.

2. METODOLOGIA

O projeto vai ser desenvolvido através da história oral e de pesquisas bibliográficas. Segundo Alessandro Portelli (1997, p. 5), “As fontes históricas orais, são fontes narrativas. Daí a análise dos materiais da história oral deve se avaliar a partir de algumas categorias gerais desenvolvidas pela teoria narrativa na literatura e no folclore”.

De acordo com Perske (2004, p. 10), a finalidade da pesquisa bibliográfica é fazer com que o

[...] pesquisador entre em contato direto com todo o material escrito sobre um determinado assunto, auxiliando o cientista na análise de suas pesquisas ou na manipulação de suas informações [...]. A história oral é: Uma metodologia de pesquisa que consiste em realizar entrevistas gravadas com pessoas que podem testemunhar sobre acontecimentos, conjunturas, instituições, modos de vida ou outros aspectos da história contemporânea.

Serão realizadas entrevistas aos trabalhadores que vivenciaram os acontecimentos deste tempo, como: mestre de balsa, contramestre, estivadores e um filho de estivador, e entre outros, no decorrer de todo o trabalho da pesquisa. As informações sobre a importância do trabalho desses trabalhadores, suas contribuições para a economia da nossa sociedade, a população local e região ribeirinha. Analisar e relatar as experiências vividas por estes trabalhadores e suas relações sociais com a população da época. Sua realização ocorrerá obedecendo as seguintes etapas:

1^a Etapa: Escolha do tema e como fazer as pesquisas bibliográficas e de campo sobre o assunto escolhido.

2^a Etapa: Após a escolha de o tema fazer pesquisa bibliográfica leitura dos artigos relacionados ao tema.

3ª Etapa: Nessa etapa será elaborado um questionário destinado aos trabalhadores a serem entrevistados sobre seu trabalho desenvolvido nesta data. Os dados obtidos serão analisados e utilizados como fonte de pesquisa na elaboração do trabalho escrito.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foi realizada a pesquisa de campo em três fases. No início, foram realizados contatos com as pessoas a serem entrevistadas, quando foi feita uma apresentação prévia do projeto, destacando os objetivos e metodologias adotadas para a investigação. O procedimento de análise dos resultados da pesquisa foi por meio de caráter quantitativo e qualitativo, sendo realizadas aplicação e análise de questionário e uma entrevista semiestruturada com os entrevistados, pessoas residentes na referida cidade.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa consistiu, inicialmente, da busca pelo conhecimento das situações enfrentadas pelos moradores que vivenciaram aquele tempo em questão, do município de Uruçuí-PI, sobre analisar a importância da navegação do rio Parnaíba e suas contribuições para a época. Mostrar a importância do trabalhador desse período – 1950 a 1964 – e sua contribuição para suprir as necessidades da população; identificar as características dos trabalhadores no contexto social da época.

O presente estudo teve como objetivo geral analisar as memórias e experiências vivenciadas pelos trabalhadores mestres de balsas, contrames-tres e estivadores e suas contribuições para a população no período de 1950 a 1964 em Uruçuí- PI. E como objetivos específicos: conhecer as experiências dos trabalhadores, suas práticas cotidianas e as relações sociais com os comerciantes e fazendeiros locais. Analisar os impactos ambientais causados pela construção da barragem de Boa Esperança, como alagamento das margens, erosões, mudanças no canal do rio, entre outros.

Constatou-se que os moradores desta cidade que presenciaram o tempo em questão afirmaram que a vida dos trabalhadores era muito difícil, não havia uma moeda valorizada, como eles falavam, o dinheiro não tinha muito valor e os comerciantes e fazendeiros locais que havia muitos nesta

data não pagavam o necessário para suas necessidades, mas tudo era muito difícil, quase não havia estudos e escolas para seus filhos, todos acompanhavam os pais no trabalho braçal. Não havia energia, nem água tratada, tudo era buscado nas costas de homens e meninos no Rio Parnaíba de onde se buscava toda a fonte de renda e alimentos, pois havia muito peixe na época, o Rio era uma grande riqueza tanto para os pobres como para os ricos que se utilizavam da navegação para comprar e transportar mercadorias. Percebeu-se também que os jovens dessa cidade não conhecem as histórias mais antigas, nem que havia cais e vários tipos de embarcações antes da criação da barragem de Boa Esperança, veio as estradas e desenvolvimento com a energia para as fazendas, mas o Rio Parnaíba perdeu sua maior importância que fora sua navegação junta com seus afluentes, Rio Balsas e Rio Uruçuí Preto.

REFERÊNCIAS

- ALBERTI, V., FERNANDES, TM., and FERREIRA, MM., orgs. **História oral: desafios para o século XXI** [on-line]. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000. 204p. ISBN 85-85676-84-1. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 11 out. 2017.
- BENJAMIN, Walter (1981). Anmerkungen. In: *Gesammelte Schriften* (GS), Francfort: Suhrkamp Verlag, Band I, 3. Michael Lowy. “A contrapelo”. A concepção dialética da cultura nas teses de Walter Benjamin (1940). Disponível em < <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/Vol.2526/michael-lowy.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- FERREIRA, Marieta de Moraes (org.) **História oral: desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/Casa de Oswaldo Cruz / CPDOC – Fundação Getulio Vargas, 2000. Disponível em <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/Vol.2526/michael-lowy.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2017.
- _____. História, tempo presente e história oral.
- GANDARA, Gercinair Silvério. **Rio Parnaíba: cidades-beira**. 2008. 397 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade de Brasília, Bra-

sília. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/1661?-mode=full>>. Acesso em: 27 set. 2017.

KALUME, Clarisse Cavalcante. **De Boa Esperança a Cachoeira: memória e sentidos identitários às margens do rio Parnaíba (PI/MA)** 2012. Disponível em <<http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2012/07/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Clarisse-Cavalcante-Kalume.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

LIMA, M. F. **Cidade da boa esperança: memórias da construção da usina hidrelétrica em Guadalupe – Piauí**. Disponível em <http://www.leg.ufpi.br/subsiteFiles/mesthist/arquivos/files/Dissertacoes/Dissertacao%20de%20MARCONIS%20FERNANDES%20_Cidade%20da%20Boa%20Esperanca.pdf>. Acesso em: 21 set. 2017.

NOGUEIRA, Teresinha de Jesus Magalhães. 2006. **UFPI: memória, história oral e narrativa: o encontro do possível na multiplicidade de pontos de vista**. Disponível em <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe7/pdf/03-%20FONTES%20E%20METODOS%20EM%20HISTORIA%20DA%20EDUCACAO/MEMORIA%20HISTORIA%20ORAL%20E%20NARRATIVA.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

PORTELLI, Alessandro. O que faz a história oral diferente. Disponível em <<https://static.scielo.org/scielobooks/2k2mb/pdf/ferreira-8585676841.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

SILVA, Thiago Cedrez: 201. **“Dos porões ao Cais”: Memória e experiência de estivadores do Rio Grande-RS, nos anos de 1960 a 1969**. Disponível em <<http://wp.ufpel.edu.br/ppgh/files/2017/06/Disserta%C3%A7%C3%A3o-THIAGO-CEDREZ-DA-SILVA.pdf>> Acesso em: 16 set. 2017.

ARTIGO - INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO INSTRUMENTO PROPULSOR PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UNIFICADAS NO COMBATE E PREVENÇÃO DO SUICÍDIO

*Fernanda Diógenes Gomes Vieira*³⁶

INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos, a questão do suicídio vem sendo motivo de estudos para muitos doutrinadores, dentre os quais se destaca, como precursor, o francês Émile Durkheim. Por ser caso de relevância na sociedade daquela época, Émile Durkheim queria corroborar a viabilidade de sua própria ciência social através desse fenômeno, tendo em vista que a sociologia, naquele momento, não era tida como uma ciência. Assim, surgiram a obra *Le suicide* e os primeiros conhecimentos sociológicos sobre essa problemática que se faz tão presente atualmente.

Por muito tempo, a questão do suicídio tem sido tratada como tabu pela sociedade, pois muitas pessoas não entendem as razões ou as circunstâncias que levam as vítimas a tirarem suas vidas. O suicídio é uma ação resultada da angústia, tristeza ou falta de esperança em algo ou em si e não

36 Mestranda em Ciências Espaciais pela Universidade da Força Aérea e Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza.

um ato de covardia ou de vergonha. Além disso, uma das grandes causas, que fazem com que as pessoas pratiquem essa violência autoinfligida, são os transtornos mentais existentes, como a depressão.

Na atualidade, noticia-se que há cerca de 800 mil óbitos por suicídio anualmente no mundo, correspondendo a uma pessoa por 40 segundos, sendo assim a segunda causa de morte entre indivíduos na faixa etária de 15 a 29 anos. Ainda, 79% dos casos de violências autoprovocadas mundial se dão em países subdesenvolvidos e, para cada suicídio, há muito mais casos de tentativas – a cada três segundos – e ainda mais de ideações.

Outrossim, o suicídio é pauta prioritária no programa de saúde mental da World Health Organization – WHO que dispõe das diretrizes técnicas necessárias, com base nas estatísticas, para melhorar os serviços assistenciais relativos aos transtornos mentais, de modo que foi desenvolvido um Plano de Ação de Saúde Mental 2013-2020 para os Estados-membros colocarem em prática, a fim de neutralizar as taxas dessa violência em 10% até o ano de 2020.

Tem-se o objetivo geral de conceber uma forma pela qual a questão do suicídio pode ser combatida e prevenida à luz da inteligência artificial. Já os objetivos específicos são: delinear sobre a temática do suicídio nos países partes que integram o Mercosul, com foco no Brasil; definir o conceito de inteligência artificial e sua atuação em benefício à sociedade para a prevenção e combate ao suicídio, apresentando alguns mecanismos existentes na atualidade e esboçar soluções unificadas que possam neutralizar o suicídio.

Para melhor compreensão da temática, faz-se imprescindível discorrer sobre o suicídio, apresentando seu vanguardista e sua definição, bem como expor os casos em dados numéricos nos países partes que compõem o Mercosul e, com enfoque nas ocorrências no Brasil, abordar os índices alarmantes dessa violência em relação à depressão. Nessa perspectiva, é importante tecer sobre a inteligência artificial e sua atuação em benefício da sociedade, mostrando alguns exemplos na prática, além de demonstrar como é o tratamento institucional brasileiro e exibir a possibilidade de criação de um sistema unificado.

Trata-se de um assunto de pouca visibilidade no debate jurídico-político, além do campo científico-tecnológico, visto que 123 países, representando 69% dos países que respondem ou 63% dos membros da WHO, têm no mínimo dois planos de ações nacionais em vários setores de prevenção

da saúde mental, sendo dos 350 programas, 40% para melhoria da saúde mental populacional e 12% para o combate ao suicídio. Por essas razões, é indispensável a realização de pesquisas sobre a temática, já que neutralizando esse problema garante-se a proteção do bem jurídico que é a vida humana. Assim, verifica-se a relevância da discussão sobre o suicídio, de modo que essa escolha se justifica pelo seu significado nos âmbitos da política, do social e do jurídico.

Ademais, esta abordagem traz notoriedade para a importância da prevenção e proteção da vida pelo Estado, haja vista que, na Constituição Federal de 1988, prevê como bem jurídico titulado o direito à vida, bem como deve-se haver mais diálogos a respeito desse tema, em especial o Brasil, visto que é o país com maior número de habitantes na América Latina, em razão da sua extensão territorial, e por apresentar um grande índice de pessoas depressivas dentre os países membros do Mercosul.

Em relação aos aspectos metodológicos, para a compreensão do tema referente à inteligência artificial como instrumento propulsor para o desenvolvimento de políticas públicas unificadas no combate e prevenção ao suicídio, buscar-se-á inquirir por meio de pesquisas bibliográfica e documental com o uso de referências teóricas, como livros, artigos científicos, monografias, revistas e jornais, com buscas em meio a portais eletrônicos, além de repositórios para teses e dissertações. E, também, por meio da legislação vigente brasileira.

Quanto à utilização dos resultados, a pesquisa será pura, por ter como finalidade precípua a ampliação dos conhecimentos sobre a temática. No tocante aos fins, a pesquisa classificar-se-á como exploratória porque busca inicialmente aprimorar ideias e descritiva porque descreve a situação quando se ocorre a investigação, classificando e interpretando os fatos. Quanto à abordagem, a pesquisa é qualitativa, enfatizando a compreensão e a interpretação do tema, atribuindo significado aos dados coletados.

Desse modo, resta imperiosa a conscientização nacional e a cooperação internacional latino-americana sobre a relevância desse tema, tendo em vista que se pode proporcionar novas pesquisas acadêmicas, disseminar informação a título de conhecimento às pessoas, o que conseqüentemente contribui para implementação de medidas em nome da prevenção contra o suicídio, além da garantia dos direitos individuais e da recuperação interna do indivíduo.

1. ABORDAGEM SOBRE O SUICÍDIO NOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL

O estudo sociológico de maior relevância sobre o suicídio se deu pelo filósofo e também sociólogo Émile Durkheim em 1897. Em sua obra intitulada *Le Suicide*, Émile Durkheim expõe sobre sua classificação tipológica do suicídio conforme suas causas, diferenciando-o em três tipos: suicídio egoísta, suicídio altruísta e suicídio anômico (DURKHEIM, 2000).

Atualmente, o suicídio é conceituado como uma ação voluntária executada pelo indivíduo, cuja intenção é a morte, de modo consciente e intencional, ainda que ambivalente, utilizando-se de meios letais. E ainda pode-se entender como comportamento suicida: os pensamentos, os planos e a tentativa de suicídio (ABP, 2014).

O suicídio é um fenômeno multifatorial complexo que engloba não somente os aspectos sociológicos, mas também fatores psicológicos e biológicos de um indivíduo (ABP, 2014). Assim, não se pode analisar de forma simples e unilateral tal questão, uma vez que esses fatores são causas determinantes para o resultado final.

A temática do suicídio é um grande problema de saúde pública mundial e os Estados partes integrantes do Mercosul enfrentam essa demanda com muita dificuldade. Conforme as estatísticas da World Health Organization (WHO) em 2016, o Brasil teve uma taxa de 9,7 para cada 100 mil habitantes, Uruguai ficou com taxa de 26,8 para cada 100 mil habitantes, Argentina obteve taxa de 15 para cada 100 mil habitantes, Paraguai deteve taxa de 12,3 para cada 100 mil habitantes e Venezuela possui taxa de 6,6 para cada 100 mil habitantes (WHO, 2016).

No que diz respeito à Argentina, tem-se que triplicou a taxa de suicídio entre adolescentes em 30 anos, passando a ser a segunda razão pelo óbito nessa faixa etária. Além disso, os casos de suicídios são mais frequentes em homens, com grau escolar inferior e residentes em municípios menores (CNN ESPANÑOL, 2019).

Nesse sentido, dispõe-se o estudo realizado pelo Unicef – com base em 10 entrevistas com especialistas, 6 entrevistas com funcionários responsáveis pelos dados estatísticos sobre mortalidade, 38 entrevistas com famílias e 28 entrevistas com adolescentes que tentaram suicídio – a fim

de identificar os principais fatores que ensejam comportamentos suicidas nos adolescentes argentinos:

la ausencia o debilidad de otras personas significativas o instituciones que cumplan el rol de apoyos afectivos/instrumentales; las dificultades al atravesar las pruebas estatuidas socialmente en la transición de la adolescencia a la juventud/ adultez; la rigidez normativa como dificultad para flexibilizar las normas morales incorporadas o el padecimiento mental no atendido (UNICEF, 2019, *on-line*).

No que tange à Venezuela, apesar de encontrar-se suspensa dos direitos e das obrigações inerentes ao Mercosul atualmente, os índices de suicídio cresceram exponencialmente nos últimos dois anos. Assim, sabe-se que “o Estado de Mérida, nos Andes venezuelanos, registrou, em 2017, uma taxa de 19 suicídios para cada 100 mil habitantes em um total de 191 casos”. E em Caracas no ano de 2018, ocorreram 786 suicídios (SINGER, 2018, *on-line*).

Quanto ao Uruguai, a problemática do suicídio se representa como a “segunda maior taxa da América Latina, segundo a Organização Mundial da Saúde, com 20,25 mortes por 100 mil habitantes em 2018, um aumento de 3% em relação a 2017, sendo esse número o dobro da média mundial” (BBC NEWS BRASIL, 2019, *on-line*). Além disso, a “incidência masculina é muito maior, com três em cada quatro suicídios, mas, em uma inversão da tendência, 75% das tentativas correspondem a mulheres” (AILA, 2020, *on-line*).

Em relação ao Paraguai, constitui-se, em 2017, que a taxa de mortalidade por meio de suicídio é de 5,2 para cada 100 mil habitantes, correspondendo 7,6 homens e 2,7 mulheres em média (PARAGUAY, 2018). Outrossim, informa-se que a depressão é a segunda causa que leva os jovens entre 15 a 29 anos ao suicídio (PARAGUAY, 2017).

No que concerne ao Brasil, o índice brasileiro em média é de 6 a 7 mortes por 100 mil habitantes, sendo inferior à média global que está entre 13 e 14 mortes por 100 mil pessoas. Contudo, a média mundial se encontra regular e o número brasileiro tem aumentado, principalmente entre os jovens de 15 a 25 anos (CVV, 2020). Além disso, evidencia-se que 17% dos brasileiros já cogitaram em tirar a própria vida e dessas pessoas cerca de 4,8% idealizaram um plano para tal. Hoje, 32 indivíduos morrem diariamente vítima de suicídio e, ainda, há 1 suicídio a cada 40 segundos (CVV, 2020).

Ademais, o Brasil vem enfrentando essa questão ao longo dos anos. Nota-se que, com base nos dados da Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP) em 2012, houve 11.821 mortes registradas, cerca de 30 por dia, sendo 9.198 homens e 2.623 mulheres. Nesse lapso temporal entre os anos 2000 e 2012, ocorreu um aumento na taxa de mortalidade de 10,4% com ênfase no acréscimo de 30% de jovens (ABP, 2014). Já baseado nas estatísticas do Ministério da Saúde em 2011, foram contabilizados 10.490 óbitos com taxa de suicídio de 5,3% por cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2017).

Em 2012, houve 11.017 mortes, com taxa de suicídio de 5,5 por 100 mil habitantes. No ano de 2013, dispõe-se de 11.186 mortes com taxa de suicídio de 5,6 por 100 mil habitantes. Já em 2014, conta-se com 11.220 óbitos com taxa de suicídio de 5,5 por 100 mil habitantes e, em 2015, foram 11.736 óbitos com taxa de 5,7 por 100 mil habitantes. Por fim, em 2017, constata-se que 11 mil pessoas morrem, em média, por ano, bem como considera-se a 4^a (quarta) causa de óbitos da faixa etária de 15 a 29 anos (BRASIL, 2017).

Ressalta-se que é comum a pessoa suicida apresentar transtornos mentais, como fator de risco a depressão tanto na sua forma simples quanto na forma bipolar (CVV, 2020). Nesse contexto, o Brasil é apontado como o país de maior percentual de pessoas depressivas na América Latina, atingindo a taxa de 5,8% da população nacional equivalente a 12 milhões de brasileiros, sendo maior que a taxa mundial de 4,4% (CALAZANS; FERREIRA, 2019).

Nessa perspectiva, a Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP) juntamente com o Conselho Federal de Medicina (CFM) afirmam que “96,8% dos casos de suicídio estavam relacionados a transtornos mentais. Em primeiro lugar, está a depressão seguida do transtorno bipolar e abuso de substâncias” (ABP, 2020, on-line).

Com isso, é importante salientar que o sentimento e o impulso suicida nas pessoas com transtornos mentais entram em conflito com o instinto de sobrevivência que cada um possui e é nessa ocasião que há a possibilidade de ajuda. Assim, com tratamento e acompanhamento adequado tanto para o indivíduo quanto para a família, pode-se desenvolver as condições internas necessárias para que seja evitada a ação de autoextermínio.

1.1. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SUA ATUAÇÃO EM BENEFÍCIO DA SOCIEDADE

Com a corrida tecnológica mundial iniciada, o homem visando sua interação com as máquinas de modo que essas realizem suas atividades laborais com maior eficiência, praticidade e rapidez, idealiza-se a inteligência artificial para agir como se fosse os próprios humanos executando suas tarefas por meio de dados, os quais são armazenados com as informações necessárias para tal realização. Ou seja, com o deep learning e o processamento de linguagem natural, computadores efetuam atividades através do reconhecimento de padrões no processamento dos dados.

Nessa acepção, Goldschmidt (2010, p. 8) entende que “a inteligência artificial é uma ciência multidisciplinar que busca desenvolver e aplicar técnicas computacionais que simulem o comportamento humano em atividades específicas”. Além disso, os primeiros indícios sobre a inteligência artificial surgiram durante a Segunda Guerra Mundial, em 1943, com os estudos de Warren McCulloch e Walter Pitts sobre as redes neurais, “estruturas de raciocínio artificiais em forma de modelo matemático” que se assemelham com o sistema nervoso humano (INSTITUTO DE ENGENHARIA, 2018, *on-line*).

No entanto, o termo inteligência artificial se originou oficialmente em 1956 na conferência de verão em Dartmouth College nos Estados Unidos da América (EUA), em razão do interesse em estudar tal temática, durante 2 (dois) meses, pelos idealizadores: John McCarthy, Marvin Minsky, Nathaniel Rochester e Claude Shannon (RUSSEL; NOVING, 2004). Consoante Pamela McCorduck, *in verbis*:

o frondoso campus do Dartmouth College, no verão de 1956, um punhado de cientistas se reuniu para falar sobre o trabalho que estavam fazendo para que as máquinas se comportassem de maneira inteligente. Embora eles tivessem origens diferentes – havia homens treinados como matemáticos, psicólogos, engenheiros elétricos – e, embora alguns trabalhassem para a indústria e outros estivessem em universidades, eles tinham em comum uma crença (mais como uma fé naquele momento) de que aquilo que nós chamamos de pensamento poderia realmente ocorrer fora do crânio humano, que pode-

ria ser entendido de uma maneira formal e científica, e que o melhor instrumento não-humano para fazer isso era o computador digital (MCCORDUCK, 2004, p. 111, tradução nossa).

A partir desses trabalhos, deu-se seguimento para a automação de aprendizagem e raciocínio formal presentes nos computadores atuais, além de sistemas de suporte à decisão e sistemas inteligentes de pesquisa. Com isso, a evolução da inteligência artificial trouxe muitos benefícios à sociedade em diversos âmbitos, por exemplo na saúde. A utilização da inteligência artificial pode ser vista na fabricação de medicamentos, na leitura de raio X mais detalhada, na assistência pessoal do paciente e entre outras formas.

Destarte, sabe-se que há estudo comprovando a aplicação de inteligência artificial na identificação de pessoas com comportamentos suicidas. Segundo Marcel Adam, a máquina usa a técnica de machine learning algorithms para detectar assinaturas neurais de jovens adultos com tendências suicidas, que testam alterações nos conceitos relacionados à vida e à morte, obtendo êxito de 91% nos casos analisados, *in verbis*:

In this study, we offer an approach for the assessment of suicide risk that uses machine-learning detection of neural signatures of concepts that have been altered in suicidal individuals. This approach capitalizes on recent advances in cognitive neuroscience that use machine-learning techniques to identify individual concepts from their functional magnetic resonance imaging (fMRI) signatures. These fMRI signatures are common and reproducible across neurotypical individuals. Moreover, the signatures can be decomposed into meaningful components (JUST, 2017, p. 911).

Assim, tem-se a participação de grandes empresas, como o Facebook, no cenário de prevenção e de combate ao suicídio por meio da utilização de inteligência artificial em suas plataformas, a fim de reconhecer sinais padrões de comportamentos suicidas em posts, pesquisas, comentários, mensagens, vídeos e transmissões ao vivo dos usuários cadastrados, bem como a existência de ferramentas para responder de forma imediata as denúncias feitas e para a assistência psicológica das vítimas (COSSETTI, 2017).

Além de sua abordagem referente ao tema ser resultado da parceria com organizações de saúde mental mundial, como Save.org, National Suicide Prevention Lifeline e Forefront Suicide Prevention, no Brasil, o

Facebook possui alguns colaboradores, tais como o Centro de Valorização da Vida (CVV) e o SaferNet, que ajudam no fornecimento de materiais de apoio para a solução desse problema (COSSETTI, 2017).

Outras empresas também estão incorporando em suas plataformas tecnologias com a finalidade de neutralizar a questão do suicídio, exemplos Instagram, Twitter e Google. Ademais, há aplicativos, assim como Woebot e o Wysa, os quais usuários conversam com os bots sobre seus problemas, com base nos padrões exigidos pelas autoridades de saúde para terapia cognitivo-comportamental (BBC NEWS BRASIL, 2019).

Dessa forma, a inteligência artificial veio para beneficiar as pessoas, especialmente no combate ao suicídio. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 versa, em seu artigo 5º, que é garantido o direito à vida, de modo que o Estado deve intervir para assegurar tal bem jurídico. Tendo em vista isso, a inteligência artificial pode ser usada como instrumento para a proteção desse direito, atuando diretamente na prevenção da ação de autoextermínio do indivíduo que, conforme dito anteriormente, não age de forma racional dado à existência de transtornos mentais (BRASIL, 1988).

1.2. TRATAMENTO INSTITUCIONAL AO SUICÍDIO NO BRASIL E POSSÍVEL CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE SAÚDE UNIFICADO PARA SEU COMBATE

Para tratar da problemática presente, foi instituída a Lei nº 13.819/2019, que versa sobre a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio. Em seu artigo 6º, tem-se que os casos dessas violências autoprovocadas deverão ser notificados compulsoriamente pelos estabelecimentos de saúde pública e privada às autoridades sanitárias, além dos ensinos públicos e privados ao conselho tutelar (BRASIL, 2019).

Evidencia-se que, são consideradas como violências autoprovocadas ou autoinfligidas, a ideação suicida, as automutilações, as tentativas de suicídio e os suicídios. E, ainda, vale frisar que a tentativa de suicídio pode ser encarada como uma forma do indivíduo em aliviar sua dor e não com o fito de tirar a própria vida (BRASIL, 2019).

Com embasamento no Boletim Epidemiológico 24, observa-se que as violências autoprovocadas fazem parte da lista de doenças e agravos, que devem ser notificadas compulsoriamente ao Sistema de Informação de Agravos

de Notificação – Sinan, desde 2010, sendo expandida, em 2011, para todos os estabelecimentos de saúde pública e privada. Contudo, essa notificação não engloba a ideação suicida, apenas as demais violências (BRASIL, 2019).

Antes do advento da lei supracitada, essa notificação passou a ser compulsória devido à Portaria MS de nº 1.271/2014, devendo ser realizada pelo “profissional de saúde ou responsável pelo serviço assistencial a prestar o primeiro atendimento ao paciente em até 24 (vinte e quatro horas) desse atendimento” para a autoridade sanitária competente (BRASIL, 2014, on-line). Após isso, essa autoridade de saúde tem também até 24 horas do recebimento da notificação para repassar as instâncias superiores de gestão do SUS, para então, posteriormente, ser transmitida à Secretaria de Saúde do Município local (BRASIL, 2014).

No tocante à estrutura da ficha de notificação individual, sabe-se que, ao registrar a intencionalidade da lesão autoinfligida, as informações são restritas, dadas as diversas descrições feitas pelos profissionais da saúde ou até mesmo a falta delas, para se ter a real descrição do ato em si e realizar-se a classificação necessária (BRASIL, 2014). Segundo verifica-se na figura abaixo:

Figura ilustrativa – Ficha de Notificação Individual (FIN)

República Federativa do Brasil
Ministério da Saúde

SINAN
SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE AGRAVOS DE NOTIFICAÇÃO
FICHA DE NOTIFICAÇÃO

Nº _____

Dados Gerais	1 Tipo de Notificação 1 - Negativa 2 - Individual 3 - Surto 4 - Inquérito Tracoma <input type="checkbox"/>		3 Data de Notificação	
	2 Agravo/doença		4 UF	
	5 Município de Notificação		Código (IBGE)	
Notificação Individual	6 Unidade de Saúde (ou outra fonte notificadora)		Código	
	7 Data dos Primeiros Sintomas		8 Nome do Paciente	
	9 Data de Nascimento		10 (ou) Idade 1 - Hora 2 - Dia 3 - Mês 4 - Ano	
	11 Sexo M - Masculino 7 - Feminino <input type="checkbox"/>		12 Gestante 1 - 1º Trimestre 2 - 2º Trimestre 3 - 3º Trimestre 4 - Não se aplica 5 - Não se aplica 6 - Não se aplica 7 - Não se aplica 8 - Não se aplica 9 - Não se aplica	
	13 Raça/Cor 1 - Branca 2 - Preta 3 - Amarela 4 - Parda 5 - Indígena 6 - Ignorado		14 Escolaridade 1 - Não sabe 2 - 1ª série incompleta do EF (antigo primário ou 1º grau) 3 - 2ª série completa do EF (antigo primário ou 1º grau) 4 - 3ª série incompleta do EF (antigo primário ou 1º grau) 5 - Ensino fundamental completo (antigo primário ou 1º grau) 6 - Ensino médio completo (antigo colegial ou 2º grau) 7 - Educação superior incompleta 8 - Educação superior completa 9 - Ignorado 10 - Não se aplica	
15 Número do Cartão SUS		16 Nome da mãe		
Notificação de Surto	17 Data dos 1 ^{os} Sintomas do 1º Caso Suspeito		18 Local Inicial de Ocorrência do Surto 1 - Residência 2 - Hospital / Unidade de Saúde 3 - Creche / Escola 4 - Asilo 5 - Outras Instituições (alojamento, trabalho) 6 - Restaurante/ Padaria 7 - Eventos 8 - Casos Dispersos no Bairro 9 - Casos Dispersos Pelo Município 10 - Casos Dispersos em mais de um Município 11 - Outros Especificar	
	19 Nº de Casos Suspeitos/ Expostos		20 UF	
Dados de Residência	21 Município de Residência		Código (IBGE)	
	22 Distrito		23 Bairro	
	24 Logradouro (rua, avenida,...)		Código	
	25 Número		26 Complemento (apto., casa,...)	
	27 Geo campo 1		28 Geo campo 2	
Notificante	29 Ponto de Referência		30 CEP	
	31 (DDD) Telefone		32 Zona 1 - Urbana 2 - Rural 3 - Perurbana 9 - Ignorado <input type="checkbox"/>	
	33 País (se residente fora do Brasil)		Município/Unidade de Saúde	
Nome		Função		
Assinatura		Notificação		

Sinan NET SVS 17/07/2006

DADOS COMPLEMENTARES
(ANOTAR TODOS OS DADOS DISPONÍVEIS NO MOMENTO DA NOTIFICAÇÃO)

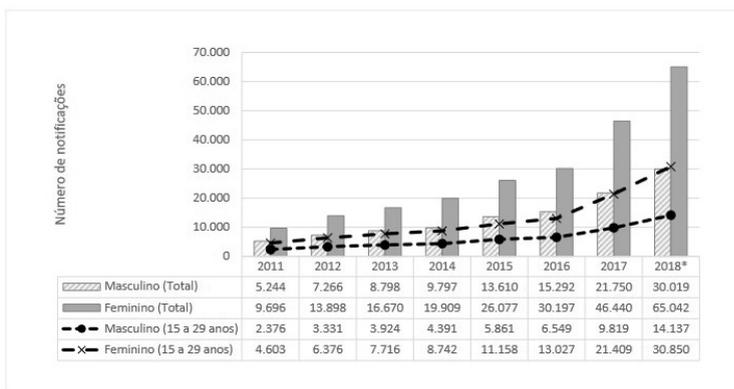
Notificação Individual	01	Data da coleta da 1ª amostra da sorologia	02	Data da coleta da 1ª amostra de outra amostra	03	Especificar tipo de exame :		
	04	Óbito ? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado	05	Contato com caso semelhante ? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado				
	06	Presença de exantema ? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado	07	Data do início do exantema	08	Presença de petéquias ou sufusões hemorrágicas ? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado		
	09	Foi realizado liquor ? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado	10	Resultado da bacterioscopia :				
	11	O paciente tomou vacina contra agravo notificado nesse impresso ? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado	12	Data da última dose tomada	13	Ocorreu hospitalização ? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado	14	Data da hospitalização
	15	UF	16	Município do hospital	Código (IBGE)	17	Nome do hospital	Código
	Notificação Surto							
	18 Hipóteses diagnósticas no momento da notificação 1ª Hipótese Diagnóstica - CID 10: _____ 2ª Hipótese Diagnóstica - CID 10: _____							
Local prov. infecção								
19 Local provável de infecção (classificação provisória) País: _____ UF: () Município: _____ Distrito: _____ Bairro: _____								

Dados Complementares/ Notificação SVS 17/07/2006

Fonte: Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN (2020, *on-line*)

Percebe-se que, conforme demonstrado no Boletim Epidemiológico 24, durante os anos de 2011 a 2018, ocorreram 339.730 notificações de violências autoprovocadas no país, sendo 154.279 foram de jovens adultos entre 15 e 29 anos, correspondendo 45,4%, além de 103.881 serem mulheres e 50.388 dos casos por homens. Ademais, 10 (dez) notificações compulsórias não apresentaram o preenchimento do sexo da vítima (BRASIL, 2019).

Figura 1. Número de notificações por violência autoprovocada, segundo sexo e ano, população total e na de 15 a 29 anos, Brasil, 2011 a 2018*.



Fonte: Sinan/Ministério da Saúde. *2018: dados preliminares. Data de atualização dos dados: 2 de agosto de 2019.

Quanto aos casos de óbitos por suicídio no período de 2011 a 2017, registram-se 80.352 mortes de indivíduos com faixa etária a partir de 10 anos, os quais 21.790 foram de jovens adultos entre 15 a 29 anos, equivalendo a 27,3%, bem como 17.221 eram homens e 4.567 mulheres. Esses dados foram coletados por meio das declarações de óbitos registradas no Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM (BRASIL, 2019).

Assim, é importante destacar que no próprio Boletim Epidemiológico 24, chegou-se à conclusão de que foi asseverado grande índice de casos com informações limitadas, principalmente para a presença de transtornos mentais e a repetição da violência autoinfligida, de modo que esse sistema se torna ineficaz para o fim que fora pretendido devido à incorreta classificação dos casos dado à deficiência no preenchimento da ficha de notificação compulsória individual (BRASIL, 2019). De acordo com isso, tem-se o seguinte entendimento:

Outra limitação diz respeito à identificação das tentativas de suicídio no conjunto de lesões autoprovocadas. Nesse sentido, o instrutivo de preenchimento da ficha de notificação individual de violência interpessoal/autoprovocada orienta, nos casos de violências autoprovocadas, o preenchimento da intencionalidade da violência no campo de observações. Entretanto, por se tratar de um campo aberto, não há padronização da forma de preenchimento, limitando a qualidade da análise desses dados. Ademais, ressalta-se que em cerca de metade dos registros de lesões autoprovocadas não há qualquer especificação quanto à intencionalidade da lesão no campo de observações. Assim, é provável haja um importante grau de subregistro dessa informação nas notificações (BRASIL, 2019, p.12, *on-line*).

Dessa forma, concebe-se que esse modelo de notificação compulsória se tornou obsoleto para a crescente demanda de casos de violências autoprovocadas no Brasil, de forma que é extremamente importante a coleta dessas informações para a prevenção e combate ao suicídio, além da prestação assistencial necessária às vítimas e suas famílias.

Além disto, há a Rede de Atenção Psicossocial – RAPS do Sistema Único de Saúde – SUS que realiza o monitoramento e o apoio das pes-

soas com ideação suicida e de seus familiares, sendo um modelo a parte instituído por meio da Portaria de nº 3.088/2019 (BRASIL, 2011). E, também, o Centro de Valorização da Vida (CVV) – que é uma associação civil sem fins lucrativos – vem prestando serviços voluntários e gratuitos de assistência emocional e de prevenção ao público (CVV, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendendo a relevância dos estudos sobre a inteligência artificial como instrumento propulsor para o desenvolvimento de políticas públicas unificadas no combate e prevenção ao suicídio, chegou-se à conclusão que, baseado no que foi exposto, é possível a criação de um sistema unificado entre as entidades de saúde públicas e privadas e os entes públicos para formar um banco de dados mais completo possível com informações dos casos de violências autoprovocadas nos Estados, além de realizar o mapeamento das áreas e seu monitoramento para auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas assistenciais para a sociedade.

Esse sistema unificado utilizaria a inteligência artificial para a coleta e armazenamento dos dados necessários para a correta classificação dos tipos de violências autoinfligidas existentes: a ideação suicida, as automutilações, as tentativas de suicídio e os suicídios. Assim, todos os entes públicos ligados à saúde de seus respectivos Estados do Brasil e as entidades de saúde públicas e privadas respectivas dos mesmos usariam seus sistemas únicos, de modo que se forma uma rede interligada dos sistemas com supervisão do Ministério da Saúde.

Atualmente, o sistema usado é o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), por meio da notificação compulsória individual, que é uma ficha, a qual deve ser repassada para autoridade sanitária em até 24 horas, posteriormente dessa autoridade para a gestão do SUS e, em seguida, a Secretaria de Saúde do Município.

Diante do exposto, exemplificando o sistema proposto com a inteligência artificial, tem-se que não há a necessidade dessa escala de notificações, tendo em vista que o sistema é único para um determinado Estado e permite o acesso às informações necessárias de forma imediata e instantânea a todas as instâncias, como gestores do SUS, Secretarias Municipais do Estado, Secretaria do Estado, entidades públicas e privadas de todo

o Estado e demais entes públicos envolvidos (psicossociais, psiquiatrias, conselhos tutelares, assistências sociais, dentre outros).

Com os dados cadastrados diretamente no sistema, este utilizaria a técnica de *machine learning algorithms* para cruzar todos os dados fornecidos e realizar a classificação completa dos casos de violências autoprovocadas dentro de cada Estado, ampliando o alcance e a qualidade do atendimento público direcionado da melhor forma possível, bem como facilitando a promoção de políticas públicas para prevenção do suicídio.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA INFORMATIVA LATINO-AMERICANA. **Uruguai, suicídio como derrota social.** Prensa Latina [site], Frente, 29 ago. 2020. Disponível em: <https://www.prensalatina.com.br/index.php?o=rn&id=32906&SEO=uruguai-suicidio-como-derrota-social>. Acesso em: 29 ago. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSIQUIATRIA. **A campanha Setembro Amarelo salva vidas!** Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.setembroamarelo.com/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Suicídio: informando para prevenir.** Brasília: Comissão de Estudos e Prevenção de Suicídio, 2014. Disponível em: https://www.cvv.org.br/wp-content/uploads/2017/05/suicidio_informado_para_prevenir_abp_2014.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

BBC NEWS BRASIL. **“Estamos muito pior do que pensam lá fora”:** o lado sombrio do Uruguai, o país mais desenvolvido da América Latina. Época Negócios [site], Mundo, 27 out. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2019/10/estamos-muito-pior-do-que-pensam-la-fora-o-lado-sombrio-do-uruguai-o-pais-mais-desenvolvido-da-america-latina.html>. Acesso em: 29 ago. 2020.

_____. **Como a inteligência artificial é usada para combater o bullying e monitorar pensamentos suicidas.** Época Negócios [site], Tecnologia, 04 abril 2019. Disponível em: <https://epocane->

gocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/04/como-inteligencia-artificial-e-usada-para-combater-o-bullying-e-monitorar-pensamentos-suicidas.html>. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm>. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. **Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 abril 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13819.htm>. Acesso em: 3 set. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Agenda de Ações Estratégicas para a Vigilância e Prevenção do Suicídio e Promoção da Saúde no Brasil: 2017 a 2020**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Perfil epidemiológico dos casos notificados de violência autoprovocada e óbitos por suicídio entre jovens de 15 a 29 anos no Brasil, 2011 a 2018**. Boletim Epidemiológico 24. 50 vol. Brasília: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2019/setembro/13/BE-suic--dio-24-final.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Setembro Amarelo, Ministério da Saúde lança Agenda Estratégica de Prevenção do Suicídio**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <https://www.cvv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Boletim_suicidio_MS_set17.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Portaria nº 1.271, de 6 de julho de 2014**. Define a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e even-

tos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional, nos termos do anexo, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jun. 2014. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt1271_06_06_2014.html>. Acesso em: 3 set. 2020.

_____. **Portaria nº 3.088, de 23 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). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2011. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html>. Acesso em: 4 set. 2020.

CALAZANS, Michelle; FERREIRA, Werveson. **Setembro Amarelo:** CFO fortalece Campanha Nacional de Prevenção do Suicídio. Conselho Federal de Odontologia – CFO [site], Notícias, 05 set. 2019. Disponível em: <<https://website.cfo.org.br/setembro-amarelo-cfo-fortalece-campanha-nacional-de-prevencao-do-suicidio/>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

CENTRO DE VALORIZAÇÃO DA VIDA. **Falando abertamente sobre suicídio.** São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.cvv.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Cartilha-Falando-Abertamente-2020-vers%C3%A3o-impress%C3%A3o-A4.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **O CVV.** CVV [site], São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.cvv.org.br/o-cvv/>>. Acesso em: 4 set. 2020.

COSSETTI, Melissa Cruz. **Facebook leva a mais países inteligência artificial contra suicídio.** Tectudo [site], Redes sociais, 27 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.techtudo.com.br/noticias/2017/11/facebook-leva-a-mais-paises-inteligencia-artificial-contra-suicidio.ghtml>>. Acesso em: 1 set. 2020.

CNN ESPAÑOL. **En Argentina, el suicídio es la segunda causa de muerte en adolescentes.** CNN [site], Argentina, 03 jun. 2019. Disponível em: <<https://cnnespanol.cnn.com/2019/06/03/en-argen->

tina-el-suicidio-es-la-segunda-causa-de-muerte-en-adolescentes/>. Acesso em: 28 ago. 2020.

DURKHEIM, Émile. **O suicídio**: estudo de sociologia. Tradução de Monica Stahel. Revisão técnica de Oswaldo Biato. 1ª ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **El suicidio en la adolescência. Situación en la Argentina**. Argentina: UNICEF, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2019-09/SUICIDIO_FINAL%20WEB.PDF>. Acesso em: 28 ago. 2020.

GOLDSCHMIDT, Ronaldo Ribeiro. **Uma Introdução à Inteligência Computacional**: Fundamentos, Ferramentas e Aplicações. Rio de Janeiro: IST- Rio, 2010.

INSTITUTO DE ENGENHARIA. **A história da inteligência artificial**. Instituto de engenharia [site], Futuro, 29 out. 2018. Disponível em: <<https://www.institutodeengenharia.org.br/site/2018/10/29/a-historia-da-inteligencia-artificial/>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

JUST, Marcel Adam et alii. **Machine learning of neural representations of suicide and emotion concepts identifies suicidal youth**. Nature human behaviour, v. 1, p. 911-919, dez. 2017. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41562-017-0234-y.epdf?sharing_token=Cl3f8n8fFAXL5ZPgnCR7L9RgN0jAjWel9jnR3ZoTv0PlolHg9I7QP3UyFNW9kzE2e6MYX4NfURn12kkK5E_jwn-XufTlflHtpo_nZe5oWu96Qvwz9dhpJ1hGOwuFfh3ua4__nQS-brVn4Ml9Fjm81b4-tDv3L6uNROYS-UMFPhUy7Npwt0Lak-q1bHTuwwGD9Q2EXGS3O-AtjkqC2brDNQpJ4IYLVygpGl8z-vHITXS5IsFaX3BNGButLQ7IEIXs8qB_4qftxI1Sqj_vALsZEz-zkSIdEoEm3hI45p_X8_20c_0EIyiHjXeTL_N5G47TLz-luzO-2-4081LEW0llb0iWEsTQ%3D%3D&tracking_referrer=revistagaleu.globo.com>. Acesso em: 1 set. 2020.

MCCORDUCK, Pamela. **Machines who think**: a personal inquiry into the history and prospects of artificial intelligence. 2. ed. Massachusetts: A K Peters, 2004.

PARAGUAY. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. **¿Cuál es la mejor manera de comunicar sobre depresión y suicidio?** Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social [site], Noticias, 30 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.mspbs.gov.py/portal/11620/iquestcual-es-la-mejor-manera-de-comunicar-sobre-depresion-y-suicidio.html>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. **Indicadores básicos de salud 2018**. Assunção: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2018. Disponível em: <<https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/949769-ManualIBS2018.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

RUSSEL, Stuart; NOVING, Peter. **Inteligência artificial**. São Paulo: Campus, 2004.

SINGER, Florantonia. **Depressão e suicídios, os outros números vermelhos da Venezuela**. El País [site], Internacional, 24 nov. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/22/internacional/1542906296_805078.html>. Acesso em: 29 ago. 2020.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE AGRAVOS DE NOTIFICAÇÃO. **Notificação individual**. SINAN [site], Notificações, 11 fev. 2020. Disponível em: <<http://portalsinan.saude.gov.br/notificacoes>>. Acesso em: 4 set. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Mental health atlas 2017**. Geneva: World Health Organization, 2018.

_____. **Suicide rates (per 100 000 population)**. WHO [site], Global Health Observatory (GHO) data, 2016. Disponível em: <https://www.who.int/gho/mental_health/suicide_rates/en/>. Acesso em: 29 ago. 2020.

ARTIGO - LITERATURA E PP

A LETRA ESCARLATE, DE NATHANIEL HAWTHORNE: OS REFLEXOS DO PURITANISMO RELIGIOSO NOS PERSONAGENS PRINCIPAIS

*Ailton Dourado Silva*³⁷

*Lubia Faeth Alves Ferreira*³⁸

INTRODUÇÃO

Sabe-se que os textos literários possuem inúmeras funções e, dentre elas, interessa destacar duas: tecer críticas a fatos sociais e levar o leitor à reflexão sobre determinado assunto, já que ambas são contempladas na obra investigada nesta pesquisa. O presente trabalho aborda a análise do puritanismo religioso em *A Letra Escarlata*, de Nathaniel Hawthorne. Nessa perspectiva, será visto o puritanismo religioso como meio interventor na conduta dos personagens principais do romance, bem como no destino que chegou a cada um deles.

O romance *A Letra Escarlata* retrata, de uma maneira geral, uma comunidade do século XVII, regida pelos pensamentos e valores puritanos. Publicada por Nathaniel Hawthorne em 1850, é uma importante obra

37 Graduado em Licenciatura Plena em Letras – Inglês pela Universidade Estadual do Piauí.

38 Mestre em Educação pela Florida Christian University (FCU). Especialista em Supervisão Escolar pela Faculdade de Teologia Hokemah (FATEH). Professora na Rede Estadual do Piauí e na Rede Municipal de Uruçuí – PI.

que oferece diversas análises temáticas, as quais têm sido abordadas por diversos pesquisadores e estudiosos.

O objetivo deste artigo é analisar os reflexos do puritanismo religioso no romance *A Letra Escarlata*, de Nathaniel Hawthorne. Para isso, importa fazer uma breve abordagem histórico-descritiva do movimento puritano. Também serão descritos sucintamente o ficcionista, o enredo e os personagens principais. Ao final, observar-se-á como o ambiente puritano salemita do século XVII determinou o comportamento e o desfecho de Hester Prynne, Arthur Dimmesdale, Pearl e Roger Chillingworth, e o que isso representa na obra estudada.

1. O PURITANISMO RELIGIOSO: ABORDAGEM HISTÓRICO-DESCRITIVA

A origem dos puritanos está diretamente ligada à Reforma Protestante ocorrida na Inglaterra durante o reinado de Henrique VIII. Este era casado com Catarina e, como esta não lhe dera um herdeiro homem, o monarca tentou várias formas de conseguir este objetivo. A forma mais razoável foi pedir a Roma a anulação de seu casamento para casar-se então com Ana Bolena. Diante da negativa da Igreja de Roma, Henrique VIII rompe definitivamente com a Igreja Romana. Em 1534, o Parlamento promulgou uma série de leis que, dentre outras disposições, tornou Henrique VIII chefe supremo da Igreja da Inglaterra e então anulou seu casamento com Catarina (GONZÁLEZ, 2011).

Exercendo a chefia da Igreja da Inglaterra, por meio de aprovação de artigos, fez diversas alterações doutrinárias, como mudanças no conceito de purgatório, culto aos santos, culto das relíquias sagradas, dentre outras. O rei frequentemente mudava sua posição quanto a estes assuntos. Em outras palavras, a intenção dele era manter todas as doutrinas e cerimônias da Igreja Romana. Todas essas ações de Henrique VIII acarretaram o reaparecimento da atitude típica dos puritanos (LLOYD-JONES, 1993).

Em 1558, Elizabeth I, protestante, se torna rainha. Com ela, a Inglaterra aderiu às doutrinas de inspiração calvinista e a liturgia reformada, e se tornou o baluarte do protestantismo no mundo (CAMPOS, 2014). O ideal de Elizabeth era uma igreja em que as práticas religiosas fossem uni-

formas, de modo que o reino ficasse unido e fosse permitida liberdade de opiniões (GONZÁLEZ, 2011).

Apesar dessa atitude da rainha, os conflitos e as divisões na Igreja Anglicana continuaram. Exemplo disso são as controvérsias ocorridas nos anos de 1567 e 1568 a respeito das vestimentas para os pregadores, ainda associadas ao catolicismo romano; também questões relacionadas a ritual, liturgia, tradição e formas de adoração na Inglaterra (CAMPOS, 2014). E foi neste contexto histórico que surgiu o puritanismo propriamente dito, pois não estavam satisfeitos com a reforma proposta por Elizabeth.

Packer (1996, p. 33) define o puritanismo como “o movimento dos séculos XVI e XVII, na Inglaterra, que procurava reformar e renovar profundamente a Igreja da Inglaterra, além do que era permitido pelo Acordo Elisabetano”. Esse Acordo consistia em uma junção da doutrina calvinista (ou reformada), da liturgia católica (conforme a visão puritana) e de um governo eclesiástico episcopal. Nesta definição, observa-se que o puritanismo se iniciou com o caráter essencialmente eclesiástico, com a finalidade de eliminar o estilo de adoração papista da Igreja Anglicana.

Complementa essa definição o disposto por Carboneri e Gava (2016), afirmando que o puritanismo pretendia extirpar da Igreja o que, segundo os puritanos, estivessem em desacordo com a Bíblia, como a hierarquia episcopal, o livro de orações, todo o ritual ostensivo, as vestimentas litúrgicas e a celebração do Natal. Ou seja, o puritanismo visava tornar as celebrações religiosas tão simples quanto fosse possível.

Segundo o puritanismo, a Igreja da Inglaterra estava vinculada à Igreja Católica Romana tanto em doutrina, quanto em forma de adoração e estruturação de autoridade. Além disso, a Igreja Anglicana era uma instituição oficial do Estado, e esse fator contribuía para levar a corrupção para dentro dela. Em virtude de não conseguirem efetivar a reforma protestante na Igreja, os puritanos então desejaram a separação da Igreja da Inglaterra. Assim, esses puritanos ficaram conhecidos como “Separatistas” (BRIDA, 2010).

Como resultado dessas divergências, os puritanos emigraram da Inglaterra por serem vítimas de forte perseguição religiosa. Na Nova Inglaterra, teriam a esperança de poder servir a Deus em paz e expressar suas convicções e sua fé livremente. Como tudo na vida puritana estava inserido na ética religiosa defendida por eles, levavam ao extremo suas

atividades, sempre carregando-as de alta moralização cristã. Os puritanos passaram, em consequência, a apresentar certa indiferença aos sentimentos e às crenças de outros movimentos religiosos. Assim, eles acabaram se tornando capazes de praticar o mesmo tipo de violência que sofriam de seus opositores na Inglaterra, sendo extremamente difícil para eles conceber a convivência com uma sociedade de pensamento mais pluralista (BARBOSA, 2015).

2. O ROMANCE “A LETRA ESCARLATE”, DE NATHANIEL HAWTHORNE

De acordo com Zheng (2017), Nathaniel Hawthorne é um grande romancista romântico do século XIX. É considerado, levando em conta a tradição moralista, o primeiro e maior ficcionista norte-americano. Ele é dotado de excelentes habilidades literárias, especialmente pelo simbolismo empregado em suas obras, como *A Letra Escarlata*.

Oliveira (2020), ao explicitar a literatura produzida por Hawthorne, observou que este, ao escrever *A Letra Escarlata*, não tinha a intenção de produzir algo convencional. Não era a intenção dele, por exemplo, ter em sua obra um triângulo amoroso em que formasse um casal que fugisse para algum paraíso e então os amantes seriam felizes para sempre. As preocupações dele eram: o que aconteceria a uma pessoa corroída por dentro por causa de uma culpa ou pecado secreto; ou a alguém cheio de rancor e que deseja vingança; ou ainda, o que sucederia com aquele cujo pecado oculto vai se diluindo até desaparecer completamente. Da mesma forma, observou-se que o escritor literário “utiliza um método intelectualmente realístico e psicológico em que a conclusão que pode ser tirada de sua narrativa é que o segredo pode ser mais destrutivo do que o próprio pecado” (OLIVEIRA, 2020).

2.1. NATHANIEL HAWTHORNE: CRÍTICA AO LEGADO PURITANO

Nathaniel Hawthorne foi um escritor puritano nascido em Salem, Massachussets, nos Estados Unidos da América, no ano de 1804 (ROCHA; SYLVESTRE, 2020).

Sobre a ligação de Hawthorne com sua terra natal, assim afirma Pícazo:

Poucos escritores foram associados tão plenamente quanto Hawthorne com o lugar onde ele nasceu, em 1804. Seus laços com Salem, Massachussets, têm origem em seus antepassados, e o prenderam com tanta força até o fim dos seus dias que ele se rebelou ou protestou contra eles. Estes laços eram tanto literais quanto espirituais (PICAZO, 2016, p. 114, tradução do autor).

Na primeira parte do romance, intitulado “A Alfândega”, ao tratar sobre a velha Salem, Hawthorne discorre sobre o afeto que ele nutre por ela. Segundo o romancista, a razão desse sentimento é provavelmente devido às antigas e profundas raízes de sua família naquela terra. Ele explica isso ao mencionar o primeiro imigrante com seu sobrenome que chegou à colônia. Afirma que esse ancestral tinha as qualidades boas e más de um puritano, enfatizando uma em especial: perseguidor cruel, devido ao que ele fez com os adeptos da seita protestante dos *Quakers* (HAWTHORNE, 2010).

O filho desse primeiro ancestral de Hawthorne é descrito por este como herdeiro desse espírito perseguidor (HAWTHORNE, 2010). Trata-se do juiz John Hathorne, envolvido no famigerado julgamento que condenou as bruxas de Salem, em 1692. Então, na tentativa de se desvincular desse sombrio legado familiar, o escritor literário acrescentou a letra “w” ao seu sobrenome (ROCHA; SYLVESTRE, 2020).

Tal acontecimento sinistro marcou a vida do escritor. Ele mesmo assevera isso, dizendo:

Em todo caso, eu, este escritor, como seu representante, cubro-me aqui de vergonha em nome desses homens e rezo para que qualquer maldição por eles invocada — conforme ouvi dizer que existe, e a triste e desfavorável condição que se abate sobre nossa raça há muitos anos sugere ser verdade — possa ser agora e daqui em diante removida (HAWTHORNE, 2010 p. 13).

Sobre essa relação entre as origens puritanas de Hawthorne e a maneira como ele emprega a literatura para se desvincular dos seus antepas-

sados, Azevedo (2020) afirma que o escritor faz esse percurso por essa história do país por meio da literatura, para exorcizar seus fantasmas. Em outras palavras, seu trabalho como escritor literário, tratando de tecer críticas ao puritanismo colonial, seria uma forma de se afastar desse legado que tanto o envergonhava.

Em face desse tormento sofrido por Hawthorne, este se utilizou da literatura como meio para exprimir a realidade que observava, analisava, ajudava a construir e, às vezes, para fugir dela. A arte literária lhe serviu como um caminho para que ele fosse salvo e purificado das más qualidades dos puritanos existentes em seus ancestrais. A crítica que ele faz do puritanismo é silenciosa ou não faz muito estrondo. Portanto, sua ligação com o puritanismo não o permitiu romper definitivamente com seus antepassados e sua história de horror (CAMPOS, 2008).

Picazo (2016), abordando a ligação de Hawthorne com o puritanismo e as críticas dirigidas a esse pensamento religioso, afirma que o escritor de *A Letra Escarlate* expressa repúdio ao passado puritano, mesmo que não seja fácil se desvincular dele. A crítica não é direcionada aos primeiros puritanos, pois eles e Hawthorne compartilham da mesma crença na queda e no passado pecaminoso do homem. Hawthorne critica a terceira e a quarta geração de puritanos, pois eles se tornaram rígidos, hipócritas e de mente fechada.

2.2. O ENREDO DE A LETRA ESCARLATE

A Letra Escarlate tem como contexto histórico o período colonial dos Estados Unidos, sob a denominação de Nova Inglaterra, no século XVII. Essa época foi marcada fortemente pelos ideais puritanos ingleses de sexualidade e moralidade (GRUBBA, 2013).

Um motivo para a escolha dessa época como pano de fundo para o enredo, segundo Nasrum (2017), é que foi um período de declínio moral, portanto, adequado para uma obra-prima que aborde tragédia humana. Hawthorne revela, nesse romance, uma preocupação com esse crepúsculo moral utilizando-se de um tom sombrio e irônico em sua narrativa.

A história ocorre na cidade de Boston, Massachusetts. Hester Prynne, condenada pelo crime de adultério, é obrigada a cumprir a pena de ser exposta em um cadafalso, diante da comunidade, com a letra A (de adúl-

tera) bordada no peitoral do vestido. Ela trazia nos braços a filha, Pearl, de três meses de idade, que nascera desse pecado. Enquanto isso, no meio da multidão, um homem fixa o olhar em Hester e ela o reconhece, perturbando-se no seu íntimo. Era o marido, o qual estava presumidamente morto há dois anos em um naufrágio e aparece ali sob a identidade do médico Roger Chillingworth (HAWTHORNE, 2010).

Hester, após sair da prisão, habita em um casebre abandonado, longe da comunidade que a desprezava. Ela sustentava a si e à filha, Pearl, com a sua arte de costurar e bordar. A vida de Hester na comunidade puritana era muito difícil. Condenada a sempre portar a letra escarlate bordada no vestido, era frequentemente vítima de escárnios e reprovações do povo puritano, além de atrair para si novos olhares, o que aumentava sua tortura (HAWTHORNE, 2010).

Hester Prynne, durante todo o romance, mantém em segredo a identidade de seu amante. Contudo, Chillingworth, através de suas investigações, descobre que o adúltero é o jovem pastor Arthur Dimmesdale. A partir daí, aplica todas as suas forças para se vingar do reverendo, por meio de manipulação e tortura psicológica (HAWTHORNE, 2010).

Passados sete anos, celebra-se a eleição do novo governador e Dimmesdale prega nessa ocasião o melhor sermão de sua vida. Então o jovem reverendo se dirige ao cadafalso e chama Hester e Pearl para junto de si. Ela, meio que movida contra a própria vontade, se aproxima e para antes de alcançá-lo. Chillingworth, então, segura o pastor pelo braço, tentando convencê-lo a não manchar a sua reputação. Dimmesdale lhe diz que já não está sob sua influência e segue em direção ao palanque (HAWTHORNE, 2010).

Então, os três sobem ao cadafalso e Dimmesdale, com suas últimas forças, se dirige ao povo, afirmando que, finalmente, subia àquela plataforma junto com a mulher da letra escarlate e confessa o seu delito. Ele tira a faixa sacerdotal do peito e mostra a letra A que havia marcado em seu peito e, em seguida, cai. Chillingworth, agora com um semblante desolado, se ajoelha ao lado do jovem e lamenta a fuga do pastor de sua vingança. Arthur se despede de Hester, dizendo que Deus provou ser misericordioso com ele através dos sofrimentos por que passou e morre ao proferir essas palavras (HAWTHORNE, 2010).

Alguns meses após a morte de Dimmesdale, Chillingworth também falece. Antes disso, deixa um testamento tornando Pearl herdeira de uma quantia considerável de propriedades, tanto na América quanto na Europa, de modo que a menina se tornou a mais rica herdeira no Novo Mundo. Hester e Pearl partem para a Europa e se passam anos sem se saber notícias delas. Hester retorna sozinha ao chalé abandonado onde passara sete anos, enquanto Pearl permaneceu na Europa. Hester recebia em seu chalé mulheres que buscavam orientação, às quais ela dava consolo e conselhos. Muitos anos depois, Hester morre e é sepultada ao lado de outro túmulo, em que havia uma tábua de ardósia com este epitáfio “Num campo negro, a letra A, escarlate” (HAWTHORNE, 2010).

2.3. OS PERSONAGENS PRINCIPAIS DE A LETRA ESCARLATE

Gancho (2004) conceitua personagem como “um ser fictício que é responsável pelo desenvolvimento do enredo; em outras palavras, quem faz a ação”. O personagem, portanto, tem que falar ou agir na narrativa, precisa interferir no enredo da história.

Hester Prynne é a protagonista, a heroína do romance. Uma característica de Hester marcante na obra é a sua coragem em defender o seu amor por Arthur Dimmesdale. Percebe-se isso quando ela se recusa a falar o nome do amante e assumir a culpa sozinha. Outra mostra desse sentimento é que ela decide ficar em Boston ao sair da prisão, mesmo sendo obrigada a ser constantemente humilhada e desprezada por seus conterrâneos (ZHANG, 2020).

Sobre Arthur Dimmesdale, o que chama a atenção no romance é a maneira como Hawthorne se refere a ele, escolhendo cuidadosamente as palavras, sendo compassivo e simpático para com ele. Isso é percebido ao fazer alusão ao personagem como “Reverendo Dimmesdale”, “pobre clérigo”, “Sr. Dimmesdale” (ZHANG, 2020).

Roger Chillingworth é o antagonista da trama. O que se sabia do médico, que passou a usar esse nome, era sobre origem inglesa e que ele andava por Amsterdam. Pretendia se mudar para Massachusetts. Como ainda tinha negócios pendentes na Europa, envia Hester na frente. Dois anos tinham se passado sem se saber notícias dele, o que foi suposto pelos

cidadãos daquela cidade que o marido de Hester havia sofrido naufrágio e falecido em virtude disso (HAWTHORNE, 2010).

Pearl é a filha de Hester e Arthur, em consequência do pecado de adultério cometido por eles. Significa “pérola”, pois Hester lhe dera esse nome não pela semelhança entre a cor da joia e a da criança, mas sim porque a menina lhe era muito preciosa, comprada com todas as suas posses, o único tesouro de sua vida. A menina-fada tem extraordinária formosura e inteligência. Possui graça e beleza irretocável, tanto trajando roupas simples quanto requintadas. Um exemplo da sagacidade de Pearl é a menção feita pelo narrador, na ocasião em que o pastor Wilson pergunta a Pearl de onde ela tinha vindo, de que a menina passaria bem num exame sobre a Cartilha da Nova Inglaterra ou sobre o básico do Catecismo de Westminster, ainda que tivesse apenas três anos de idade (HAWTHORNE, 2010).

3. REFLEXOS DO PURITANISMO NOS PERSONAGENS PRINCIPAIS

Nathaniel Hawthorne, no romance *A Letra Escarlate*, retratou o drama de quatro personagens que conviveram em uma sociedade colonial puritana de meados do século XVII. Do início ao fim da história, os valores puritanos daquela comunidade atuaram sobre o comportamento de Hester Prynne, Arthur Dimmesdale, Roger Chillingworth e Pearl. A forma como cada um agiu nesse ambiente no decorrer da narrativa os levou a um desfecho que mostrou como eles responderam a essa visão de mundo religiosa adotada na Nova Inglaterra e o que isso simboliza na obra hawthorniana.

Sobre esse aspecto, Oliveira (2013) afirma que Hawthorne vê o homem como um ser condicionado com o meio, não existindo a possibilidade de libertar-se disso. No romance histórico, como o é *A Letra Escarlate*, as personagens refletem no enredo tanto as condições específicas de suas particularidades quanto as sociais surgidas do contexto em que vivem. O escritor, portanto, faz às vezes de poeta e historiador com o fim de gerar interpretações que irão promover reflexões sobre fatos essencialmente importantes de épocas passadas.

Essa forma de Hawthorne de ver o homem faz dele um escritor naturalista, embora tendo uma visão poética, de acordo com Grubba (2013). A razão disso é o interesse intenso dele pelo ser humano e por apresentar o lado obscuro da comunidade puritana. O mundo sombrio retratado por ele é também terreno, baseado em fatos históricos, embora contenha sutis fantasias.

Hawthorne tentou unir em suas obras o contexto histórico em que ele estava inserido com a situação dramática vivida pelas pessoas. Ao abordar a existência humana e seus dramas, ele faz um convite aos leitores para pensarem na vida e em como ela lhes foi dada. Ele pretende, através do retrato da realidade, expor o caráter e o destino dos personagens, tentando descobrir o que há no íntimo do ser humano e dos habitantes de Salem (OLIVEIRA, 2020).

A sociedade puritana da Nova Inglaterra adotava o regime teocrático, isto é, a lei local se revestia da vontade de Deus. A autoridade clerical interpretava o desígnio divino, mas a administração das normas civis era exercida pelos magistrados, os quais recorriam aos pastores quando havia discordância entre os juízes. Os puritanos acreditavam que Estado e Igreja tinham que cooperar um com o outro, colaborando para a salvação de todos os membros da comunidade (OLIVEIRA, 2013).

O castigo de usar a letra A era de fato previsto nas leis puritanas. Lipsy (2015), abordando a estabilidade do casamento puritano, diz que, na Nova Inglaterra, o adultério era tratado seriamente. As punições podiam ser multas, açoites, estigmatizar, o uso de uma grande letra “A”, execuções simbólicas ou até mesmo reais, estas últimas ocorriam raramente. Sobre esta sanção imposta a Hester, Mourão (2018) afirma que a finalidade deste castigo era de que todos os moradores de Boston soubessem o pecado que Hester cometeu e que a comunidade não se esqueceria do ato infame cometido pela heroína.

Em consequência disso, Hester sofreu desprezo e hostilidade nesse ambiente regido por valores religiosos rígidos e patriarcais. No entanto, com sua postura firme, ela interfere no *establishment* local, autodesenvolvendo-se no seu percurso. Essa interferência produz um reflexo tanto no pensamento quanto na conduta dos puritanos que lhe infligiram a pena de usar a letra escarlata. A heroína, gradativamente, vai ganhando a simpatia e, ao final da história, o acolhimento da população (CABREIRA, 2006). Isso se comprova na seguinte passagem da obra:

“Vês aquela mulher com o emblema dourado?”, diziam os habitantes da colônia aos forasteiros. “É a nossa Hester — só nossa, desta cidade —, que tanto ajuda os pobres e os doentes, consolo tão grande dos aflitos!” [...] De todo modo, porém, era digno de nota o fato de que, aos olhos dos mesmos homens que faziam tais comentários, a letra escarlate tivesse o efeito de uma cruz sobre o peito de uma freira. Conferia à sua portadora uma espécie de santidade, que lhe permitia atravessar em segurança todos os perigos. Se caísse nas mãos de ladrões, o emblema protegeria Hester. Contava-se, e muitos acreditavam, que uma flecha atirada por um índio, atingindo o emblema, foi ao chão sem causar nenhum dano. (HAWTHORNE, 2010, p. 110).

Outro reflexo do puritanismo religioso nas atitudes de Hester foi sua decisão de permanecer em Boston após sair da prisão. Ela poderia ser feliz com sua filha fora dali, mas Hester admitia seu pecado e estava convicta de que tinha que cumprir sua pena no lugar onde havia pecado. Para ela, essa era a maneira para, enfim, expiar sua culpa e seus erros (MOURÃO, 2018).

Arthur Dimmesdale, por sua vez, é um personagem paradoxal, visto que tem o dever de zelar pelas almas dos fiéis de sua paróquia e de ser um exemplo de abnegação das paixões mundanas. Contudo, é um adúltero (CABREIRA, 2006). A atitude do reverendo diante do puritanismo, nas palavras de Azevedo (2020), é assim explicitada:

O padre Dimmesdale encerra em si uma divisão interior entre a veneração pública que lhe assegura um estatuto de eleição na comunidade e o dilaceramento interior que a ocultação do seu envolvimento passional com Hester lhe provoca. Sabe-se culpado de traição a essa mulher que deixa entregue ao seu destino sem por ela interceder, mas também da traição a si próprio, denotando uma dupla personalidade que o arrasta para a representação de uma farsa, que mais não é do que a exibição da sua fraqueza e hipocrisia. Ou seja, Dimmesdale vive na dependência do dogma puritano e na inutilidade de confissões que nada solucionam, incapaz de transcender o seu vínculo à ideologia dominante e de partilhar a

demanda de liberdade que Hester protagoniza, escondendo-se por trás da sua autocomiseração. (AZEVEDO, 2020, p.5).

Arthur Dimmesdale, o jovem ministro, viveu toda a trama em constante conflito entre os princípios religiosos e o pecado que cometeu, decorrente de sua condição humana. A culpa pelo pecado oculto dele faz com que o pastor adoença e vá definhando aos poucos, diante de todos da comunidade (MOURÃO, 2018). Foi torturado psicologicamente de forma intensa por Chillingworth. Seu suplício terminou somente com sua morte (ROCHA; SYLVESTRE, 2020).

Para Oliveira (2013), provavelmente a hipocrisia e a covardia de Dimmesdale tenham se revestido de masoquismo, meio pelo qual ele pretende expiar a culpa do pecado que carrega por sete anos. No desfecho, ele mostra o peito a todos para que estes o castiguem ainda mais e lhe revelem o mesmo pessimismo que o acompanhou por todo o enredo. Não consegue consolar Ester nos momentos de desconforto; a única coisa que lhe interessa é abrandar o peso de seu pecado afligindo-se constantemente.

O jovem pastor foi companheiro de Hester no pecado de adultério. Enquanto ela tinha a letra escarlate exposta no peitoral de suas vestes enquanto ela vivesse (HAWTHORNE, 2010), ele a escondia dentro de si na maior parte da narrativa, até chegar ao momento em que ele mesmo viria a revelá-la (OLIVEIRA, 2020). Dimmesdale, portanto, simboliza o controle mental do puritanismo (ZHENG, 2017).

Roger Chillingworth, ao contrário de Hester, foi se deteriorando em sua personalidade, transformando-se em um demônio cruel e de sangue frio, ao dedicar a sua vida em busca de vingança. Esse ato literário de deformar Chillingworth foi o efeito causado por Hawthorne para fazer dele o vilão da trama (ZHENG, 2017). Ao expressar-se por meio de Arthur Dimmesdale, o autor do romance condena o vilão por cometer o pior dos pecados, a violação da santidade de um coração humano (HAWTHORNE, 2010). Além disso, o médico representa, na obra, a ciência e o ceticismo que ameaçam a religiosidade puritana (OLIVEIRA, 2013).

Representando o futuro de Salém, Pearl é uma das personagens mais complexas e símbolos incompreendidos da obra hawthorniana (OLIVEIRA, 2013). No decorrer da história, ela está sempre se modificando quanto ao que simboliza. Primeiramente, representa o pecado da mãe ou

a letra escarlate; segundo, o bem mais precioso de Hester, sem a qual ela não viveria, por isso o nome Pearl (pérola); e terceiro, o amor entre Hester Prynne e Arthur Dimmesdale (ZHENG, 2017).

Pearl estava excluída da comunidade puritana por ser considerada a “filha do demônio”, a “menina-fada” (HAWTHORNE, 2010). Contudo, ela ainda era influenciada pelos valores puritanos. Isso é explicitado na cena em que Hester lança de si a letra escarlate e, sem ela, a menina não a reconhece como mãe, então lhe pede que recoloque o emblema no seu devido lugar (GRUBBA, 2013).

Segundo Grubba (2013), essa personagem representa no romance “o selvagem e o etéreo do puritano e do pagão, anunciando o fim do puritanismo ortodoxo”. Ou seja, constitui na história da sociedade norte-americana um período de transição que consistiu no surgimento do princípio da liberdade de consciência como alternativa à intolerância religiosa, entre o final do século XVII e o início do século XVIII (GONZÁLEZ, 2011).

Oliveira (2016) observa que a consequência dessa exclusão social em Pearl em virtude do ambiente puritano que lhe é hostil é o isolamento daquela sociedade. A menina reage a isso desenvolvendo um caráter independente durante o percurso da narrativa e aceitando seu estado de solidão em relação às outras crianças da comunidade. Mesmo assim, ela é capaz de demonstrar afeto por seus pais e parece ser única ali a estar pronta para amar e ser amada. Na companhia da mãe, até se tornar adulta, Pearl procurará o próprio caminho longe daquela comunidade, embora tenha de carregar consigo os males psicológicos que havia herdado do ambiente puritano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho possibilitou um estudo do puritanismo religioso no romance *A Letra Escarlate*, de Nathaniel Hawthorne, mais especificamente, quanto aos reflexos do puritanismo nas ações e no desfecho dos personagens principais da obra. Essa corrente religiosa protestante, que praticamente construiu a mentalidade cultural, social, política e econômica de uma nação, necessita de uma continuidade de pesquisa, pois há muito preconceito em relação aos puritanos, devido à ênfase dada às suas características negativas.

Contudo, Nathaniel Hawthorne, em sua obra, denunciou pontualmente o puritanismo decadente de Salém do século XVII. Sua parcial ligação ao puritanismo e a presença do naturalismo no romance foram recursos utilizados para ressaltar a incompatibilidade da rigidez e da austeridade das normas puritanas com a fraqueza humana. Ao mesmo tempo, no decorrer da narrativa, ele sugere um caminho para, pelo menos, mitigar o sofrimento dos que falham em suas condutas: a simpatia e a compaixão. Isso ficou claro na forma como ele trata os pecadores Dimmesdale e Hester, bem como no interesse pelo aspecto humano e frágil desses personagens, apesar do erro que cometeram.

Enquanto o autor tecia críticas a esse pensamento colonial puritano de forma pontual, ele o viu como forma de redenção de três dos quatro personagens que foram analisados, mesmo que o final não tenha sido feliz. Isso, porém, não gera surpresa, já que Hawthorne, no prefácio da obra, adverte o leitor de que a história abordaria a tragédia e a fragilidade humanas.

Hester Prynne assumiu a culpa do seu pecado, aceitando a punição que lhe foi imposta. E, por meio de sua postura digna, conquistou a admiração e o respeito da comunidade. Apesar disso, terminou seus dias na solidão.

Arthur Dimmesdale, no entanto, agiu de forma oposta. O pastor adúltero com Hester guardou segredo do mal cometido, para não manchar sua reputação diante da sociedade. A ocultação da sua culpa o debilitou espiritualmente, e isso se refletiu fisicamente, adoecendo-o, de modo que andava curvado e com o hábito de sempre levar a mão ao peito. Sua atitude hipócrita e belos sermões cada vez mais aumentava a admiração de seus fiéis. De todo modo, o seu íntimo não escapou da punição divina, por meio da vingança de Chillingworth. A única saída para se livrar de seu inimigo foi fazer sua ignominiosa confissão diante de todos, após pregar o último e melhor sermão de sua vida. Com esperança de redenção, sobe ao patíbulo com Hester e Pearl e, finalmente, revela no próprio peito a letra escarlate. Morre diante de sua família, fazendo uma emocionante despedida, confiante na misericórdia de Deus.

O marido traído assume o disfarce de médico sob o nome de Roger Chillingworth. Ele abraça a ciência em detrimento da fé puritana e investe tudo em sua vingança demoníaca contra Dimmesdale. O jovem pastor frustra seu plano vingativo fazendo confissão pública do adultério

cometido. Com isso, a vida para o velho médico perde todo o sentido e morre meses depois.

Trazida ao mundo pela providência divina, Pearl é o fruto do pecado de seus pais. Por causa do estigma da letra escarlate usada pela mãe, a comunidade puritana a exclui do convívio social. Com a morte do pai, sem haver nada que a prendesse ali, casa-se quando adulta e vive feliz, longe da austeridade do ambiente puritano da Nova Inglaterra. A letra escarlate em pessoa, com essa atitude, representa a ruptura do autor com o puritanismo obscuro de seus antepassados.

Portanto, a imersão dos personagens principais nesse ambiente religioso severo produziu reflexos em suas condutas e desfechos. Eles, de acordo com o perfil de cada um, manifestaram firmeza de atitude, redenção, hipocrisia, debilidade, ruptura social, tragédia, dentre outros.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Carlos. On a field, sable, the letter A, gules: adultério, alegoria e América em *The Scarlet Letter*. **Práticas e memórias de exclusão: o romance de adultério do século XIX**, 2020.
- BAO-CANG, ZHANG. A Tentative Defense for the Villain Roger Chillingworth in *The Scarlet Letter*. **Journal of Literature and Art Studies**, v. 10, n. 7, p. 575-583, 2020.
- BARBOSA, Adriel Moreira. Roger Williams entre os Narragansetts: Puritanismo e reconhecimento do Outro na colonização da Nova Inglaterra. **Protestantismo em Revista**, v. 38, p. 156-171, 2015.
- BRIDA, A. C. Os Puritanos na Literatura Norte-Americana. **Recanto das Letras**, p. 1-15, 2010.
- CABREIRA, Regina Helena Urias *et al.* **A condição feminina na sociedade ocidental contemporânea: uma releitura de A letra escarlate de Nathaniel Hawthorne**. 2006.
- CAMPOS, Breno Martins. Puritanismo e a construção político-social da realidade. **Revista Pandora Brasil**, n. 60, p. 1-10, 2014.

- CAMPOS, Breno Martins. Trabalhar nos bastidores: ensaio acerca da condição feminina no puritanismo e fundamentalismo. **Mandrágora**, v. 14, n. 14, p. 38-54, 2008.
- CARBONIERI, Divanize; GAVA, Águida Aparecida. A Contribuição Puritana na Literatura Colonial Americana: Diários, Sermões, Poesia. **Scripta Uniandrade**, v. 13, n. 2, 2016.
- GANCHO, Cândida Vilares. **Como analisar narrativas**. Editora Ática, 2004.
- GONZÁLEZ, Justo L. **A história do cristianismo: a era dos reformadores até a era inconclusa**. 2ed. rev. São Paulo: Vida Nova, 2011.
- GRUBBA, Leilane Serratine. A letra escarlate: em busca da dignidade humana na questão de gênero. **Estudos de Sociologia**, v. 18, n. 34, 2013.
- HAWTHORNE, Nathaniel. **A letra escarlate**. Tradução de Christian Schwartz. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.
- LIPSY, David. **A jovem mulher puritana**. 2ed. dig. Disponível em: <http://www.ipportovelho.com.br/uploads/ebooks/A-Mulher-Puritana-David-Lipsy.pdf>. Acesso em 21/07/2021.
- LLOYD-JONES, David Martyn. **Os puritanos: suas origens e seus sucessores: palestras proferidas nas conferências puritanas e Westminster, 1959 a 1978**. Publicações Evangélicas Seleccionadas, 1993.
- MOURÃO, Rosália Maria Carvalho. A estigmatização da adúltera na obra “A letra escarlate” de Nathaniel Hawthorne e na sociedade contemporânea. **Anais do CIDIL**, p. 409-422, 2018.
- NASRUM, Nasrum. Puritanism, Romanticism and Reason as reflected in three main characters of Nathaniel Hawthorne’s *The Scarlet Letter*. **English and Literature Journal**, v. 1, n. 1, p. 79-96, 2017.
- OLIVEIRA, Albérís Eron Flávio de. **Nathaniel Hawthorne: o puritanismo e a hipótese do eros em a letra escarlate (1850)**. 2016.

_____. **NATHANIEL HAWTHORNE: Resplendor crepuscular do século XIX na literatura norte-americana.** 2020.

_____. **A Letra Escarlate como romance histórico: uma história de fragilidade humana e tristeza.** Dissertação de Mestrado. Mestrado em Literatura Comparada. Natal: UFRN, 2013.

PACKER, James. I. **Entre os Gigantes de Deus.** Fiel: São José dos Campos, 1996.

PICAZO, Rolando Costa. Nathaniel Hawthorne. **Boletín de la Academia Argentina de Letras**, 2016, p. 113.

ROCHA, Alessandra Leles; SYLVESTRE, Fernanda Aquino. A religião à luz da literatura e da colonialidade: um recorte temporal. **Estudos Linguísticos e Literários**, v. 1, n. 66, p. 50-70, 2020.

ZHENG, Dan. An Analysis of Symbolism in The Scarlet Letter. In: **4th International Conference on Education, Language, Art and Intercultural Communication (ICELAIC 2017)**. Atlantis Press, 2017. p. 378-381.

ARTIGOS - PESQUISAS EMPÍRICAS

HOME-OFFICE E A SAÚDE MENTAL DE ATENDENTES DE TELEMARKETING DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

*Francisca Jamily de Souza Lima*³⁹

*Gabrielle Ingrid Pereira Ribeiro*⁴⁰

*Thaís Vieira Nogueira Feitosa*⁴¹

*Adalberto Benevides Magalhães Neto*⁴²

INTRODUÇÃO

O *call center* tem características marcantes e já conhecidas de mercado, tais como instabilidade, intensa exploração da força de trabalho, alta rotatividade. É uma função que tende a procurar por um público mais jovem, considerando que esse muitas vezes está entrando pela primeira vez no mercado de trabalho em busca de uma vaga e, com a alta quantidade de oferta neste setor, acaba por aceitar as precárias condições de trabalho e os baixos salários (CAVAIGNAC, 2011).

39 Graduada em Administração pelo Centro Universitário Fametro – UNIFAMETRO.

40 Graduada em Administração pelo Centro Universitário Fametro – UNIFAMETRO.

41 Mestre em Administração, docente do Centro Universitário Fametro – UNIFAMETRO.

42 Mestre em Administração (UECE), MBA em Gestão Empresarial (Fundação Dom Cabral), Professor d Centro Universitário Fametro -UNIFAMETRO (Graduação e Pós- Graduação), Coordenador acadêmico do curso de Administração.

Segundo Mello *et al.* (2014), entretanto, diante de um cenário de alta competitividade entre os *call centers* no Brasil, em busca de redução de custos e melhora na produtividade, empresas passaram a adotar a modalidade de *home-office*, que permite que seus atendentes possam exercer a sua função de forma remota, fora do ambiente da empresa, e na maior parte em sua residência.

No entanto, em dezembro de 2019, na China, surgiu então uma variante popularmente conhecida como Covid-19, e em pouco tempo se espalhou pelo mundo e gerou uma pandemia, doença altamente transmissível e perigosa, que ocasionou diversas adaptações no cotidiano das pessoas em vários aspectos de suas vidas (BRASIL/MS, 2021).

Seguindo orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) para combate à Covid-19, autoridades governamentais adotaram o isolamento social, e com isso muitas empresas aderiram ao formato de trabalho *home-office* para que assim pudessem seguir com as suas atividades (SOUSA; LACERDA, 2020).

Com as mudanças de comportamento instauradas pelos governos, a fim de minimizar a contaminação dos colaboradores e todos os integrantes das empresas, inúmeras foram as empresas de *call centers* que deram início a implantação do regime remoto.

Considerando a pandemia instaurada, surgem diversos sentimentos e reações, como o medo de perder algum familiar; irritabilidade por não saber quais as respostas para os vários questionamentos, angústias diante de incertezas e tristeza pelo isolamento social (LOSEKANN; MOURÃO, 2020), e em relação ao novo regime de teletrabalho sendo instaurado de forma urgente e, em alguns casos, permanecendo nas empresas, torna-se necessário ter ainda mais cuidados com a saúde mental dos trabalhadores.

A Secretaria da Saúde do Estado do Paraná traz que o termo “saúde mental” vai além da definição de doenças mentais. Todas as pessoas estão propícias a apresentar sinais de declínios mentais, e a saúde psicológica é mais bem definida quando se fala em aceitação das exigências da vida de modo geral, reconhecimento dos próprios limites e da busca por ajuda quando necessário, sentir-se bem consigo e com o outro.

Diante do que foi explanado, surge o seguinte problema de pesquisa: quais os impactos na saúde mental dos trabalhadores de *telemarketing* de

uma administradora de cartão de crédito que aderiram ao formato de trabalho *home-office* durante a pandemia de Covid-19?

Selecionou-se o objetivo geral: analisar os impactos na saúde mental dos trabalhadores de *telemarketing* de uma administradora de cartão de crédito que aderiram ao formato de trabalho *home-office* durante a pandemia de Covid-19. Tem-se como objetivos específicos: a) identificar os impactos na saúde mental dos trabalhadores de *telemarketing* de uma administradora de cartão de crédito que aderiram ao formato de trabalho *home-office* durante a pandemia de Covid-19; b) compreender como tais impactos afetaram sua saúde mental; e c) verificar se esses impactos identificados afetaram sua produtividade.

A relevância de estudar a temática proposta é demonstrada pela necessidade de pesquisas que abordam a influência que a pandemia trouxe para a população em geral, no caso em relação à importância de existir a preocupação com a saúde mental das pessoas distantes fisicamente das empresas, levantar debates que gerem outras pesquisas, tanto acadêmicas como institucionais, com ramificações que complementam o estudo da pesquisa atual.

1. O TRABALHO DE *TELEMARKETING*

Segundo Simões (2019), a atividade de *telemarketing* é definida pela integração da composição telefônica e atividades administrativas com a intenção de conquistar clientes. Também explica em sua obra que a infraestrutura e o corpo funcional da empresa instruídos para atendimento às demandas do cliente e para vendas, dando assistência às ações de *marketing*, complementa o sentido dessa definição.

A operação de *telemarketing* pode ser dividida em três tipos: o ativo, que consiste no contato do operador para o cliente, com o fim de ofertar produtos e serviços, fazer pesquisas de satisfação, campanhas de *marketing* e recolhimento de valores inadimplentes; o receptivo, em que o contato acontece de forma inversa, o cliente é quem liga para solicitar informações, esclarecer dúvidas, realizar sugestões ou reclamações; e misto ou híbrido, respectivamente, a junção dos dois atendimentos em equipes diferentes ou na mesma equipe (SIMÕES, 2019).

A aplicação dos serviços do setor se deu em 1880, através da oportunidade percebida por um dono de uma pastelaria, que se utilizou da lista telefônica de clientes de Alexandre Graham Bell, inventor do telefone, para ofertar seus produtos (SILVA, 2017).

A definição de Central de Atendimento, ou *Call Center*, surge nos anos 2000, quando ocorre a integração do computador com acesso à internet, do telefone e a base de dados de servidores com as informações, uma estrutura montada para determinados números de atendentes com a incumbência de melhorar o relacionamento com o cliente, possibilitando celeridade, personalização e melhor direcionamento (RIBEIRO, 2011). É entendido como a instalação da empresa onde é desenvolvida a atividade de atendimento às chamadas (MOURA; SOBRAL, 2014).

No Brasil, o *telemarketing* iniciou sua expansão com a chegada de organizações norte-americanas, com a notável participação das administradoras de cartão de crédito (RIBEIRO, 2011).

Surge nos anos de 1990 a crescente possibilidade da utilização da tecnologia de informação e o serviço de telecomunicação no Brasil e, com o Código de Defesa ao Consumidor instaurado e exigindo das empresas a implementação do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), houve aceleração na ascensão do setor, tanto executado pelas próprias empresas como mediante a contratação de serviço terceirizado para atendimento por telefone para empresas (SILVA, 2017).

A aplicabilidade do *telemarketing* nas empresas se dá por meio da utilização do SAC, que tem como função disponibilizar para o consumidor quaisquer tipos de informações sobre a empresa; campanhas de *marketing*, com diversas aplicações, como divulgação de programas de fidelização, de novos produtos ou serviços; vendas, aumentando a capacidade de abrangência; suporte e assistência técnica para clientes em relação a vários setores da organização, como comercial (pós-venda), finanças, recursos humanos, logística, qualidade, dentre outras (SIMÕES, 2019).

1.1 PANDEMIA DE COVID-19 E O TRABALHO *HOME-OFFICE*

Em dezembro de 2019 foi anunciado, na China, um surto de uma “pneumonia de causa desconhecida”. Com o crescimento rápido de no-

vos casos por outros países, a OMS declarou em março de 2020 que o mundo estava lidando com a pandemia de um novo coronavírus, no qual denominou de Covid-19, referenciando a família do vírus e o seu ano de surgimento (OMS, 2021).

O primeiro caso confirmado com diagnóstico de Covid-19 no Brasil foi em São Paulo, em fevereiro de 2020 (ARRUDA, SILVA, 2020). A partir disso, devido à alta transmissibilidade do vírus, os casos aumentaram rapidamente, em um mês já havia 2.433 casos confirmados e 57 mortes notificados ao Ministério da Saúde.

Diante da ausência de uma vacina para o combate à doença, adotaram-se diversas medidas para reduzir o número de casos:

Tais medidas incluem o isolamento de casos; o incentivo à higienização das mãos, à adoção de etiqueta respiratória e ao uso de máscaras faciais caseiras; e medidas progressivas de distanciamento social, com o fechamento de escolas e universidades, a proibição de eventos de massa e de aglomerações, a restrição de viagens e transportes públicos, a conscientização da população para que permaneça em casa, até a completa proibição da circulação nas ruas, exceto para a compra de alimentos e medicamentos ou a busca de assistência à saúde. (AQUINO *et al.*, 2020, p. 2424)

Em janeiro de 2021, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária “aprovou autorização temporária de uso emergencial da vacina *CoronaVac*, [...] e da vacina *Covishield* [...]” (ANVISA, 2021). Em fevereiro de 2021 concedeu o registro definitivo a vacina Pfizer/BioNTech (Ministério da Saúde).

Durante a pandemia, o governador do Estado do Ceará estabeleceu decretos que determinavam o isolamento social rígido, como medida para reduzir o número de casos, suspendendo a realização de atividades consideradas não essenciais, proibindo a abertura de bares, igrejas, shoppings, academias, e outros estabelecimentos de natureza privada, sendo o um deles, divulgado pouco após a aplicação desta pesquisa, em que manteve as medidas de isolamento, com a liberação de algumas atividades (Decreto nº34.089/2021).

Nesse contexto, as empresas precisaram reorganizar a sua estrutura para que pudessem continuar funcionando:

Condutores de veículos de transporte público vestiram máscaras. Dentistas espaçaram atendimentos, para intensificar a higienização de seus consultórios entre atendimentos de clientes e evitar encontros destes nas salas de espera. [...] Adotou-se o teletrabalho. Isso levou à modificação do desenho do trabalho (QUEIROGA, 2020).

A Legislação trabalhista brasileira através da LEI Nº 13.467, DE 13 DE JULHO DE 2017 conceitua teletrabalho como “a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo”.

Esta modalidade de trabalho não é uma prática nova; existem observações da sua existência associada à produção industrial onde os trabalhadores realizavam parte do processo produtivo em suas casas, quanto a sua associação com a tecnologia de informação, deu no início dos anos de 1970, sob a influência do uso de microcomputadores e telemática. Na transição para a década de 1980, começaram a surgir vários experimentos com o teletrabalho, em busca de reduzir o movimento de casa-trabalho e vice-versa (ROCHA; AMADOR, 2018).

A adoção do *home-office* nesse período foi possível para diversas ocupações, mas houve outras como a de operadores de *telemarketing*, que mesmo trabalhando em um ambiente muito propício a transmissão do vírus, foi considerada como serviço essencial e precisou reivindicar pela redução dos riscos de contaminação através da adoção de medidas sanitárias. Devido a isso empresas de *call centers* precisaram viabilizar o trabalho *home-office* para parte da equipe, uma vez que foram obrigadas a promover o distanciamento entre trabalhadores (SCRODO; PASQUALETO, 2020).

Pode-se então dizer que o *home-office* na pandemia foi um privilégio da mão de obra qualificada que pôde realizar a sua atividade de qualquer lugar do mundo, uma vez que ainda houve profissões que não conseguiram realizar o seu trabalho a distância, como por exemplo, auxiliar de

serviços gerais de determinado local, de modo algum conseguirá realizar o seu trabalho a distância (LOSEKANN; MOURÃO, 2020).

1.2. SAÚDE MENTAL DOS TRABALHADORES ANTES E DEPOIS DA PANDEMIA DE COVID-19

As relações de trabalho são aquelas estabelecidas com os colaboradores no ambiente organizacional, onde serão expressas as formas de relacionamento nas várias frentes que se desenvolverão (CAVAIGNAC, 2011), dentre elas a preocupação da organização com a saúde mental dos trabalhadores. É preciso, portanto, que se crie um relacionamento íntimo e cuidadoso entre a organização e seus colaboradores.

Diversas são as maneiras de proporcionar aos trabalhadores o sentimento de esgotamento no contexto das tensões causadas no ambiente de trabalho, como divisão ou ritmo de trabalho, condições do ambiente, relações de hierarquia (PAPARELLI *et al.*, 2011), que geram alguns transtornos como dificuldade em perceber o sentimento de pertencimento, acrescido a isso estão os casos de assédio (moral e/ou sexual), as precariedades no ambiente de trabalho, o esgotamento físico e emocional (LEÃO, 2014). Nesse contexto, é possível observar que a interpretação dos colaboradores é de uma gestão por ameaças, gerando incerteza de desemprego, unido a reclamações de problemas no corpo e na mente, sensação de vulnerabilidade, tornando frequente os casos de doenças ocupacionais (LEÃO, 2014).

O perfil de maior popularidade no setor de *telemarketing*, contemplando grande oferta de vagas, consiste na predominância feminina e público jovem, em principais aqueles que estão buscando entrar no mercado de trabalho, acabam sendo levados a aceitar a intensa exploração da mão-de-obra barata, com histórico de alta rotatividade e poucas condições de trabalho (CAVAIGNAC, 2011). Torna-se possível desde já conferir que a visão do mercado sobre o setor é de intensa exploração psicológica.

O sofrimento no trabalho é gerado da organização do trabalho, caracteriza-se por metas de produção que ultrapassam o esperado, as exigências em excesso, podendo causar, por exemplo, “distúrbios mentais, DORT, depressão maior e transtorno de ansiedade generalizada” (BOUYER, 2015, p. 108).

As empresas têm o dever de zelar por bem-estar dos colaboradores de forma completa, proporcionando integridade ao trabalhador (CARDOSO, STRASSES, 2018). Segundo Pereira *et al.* (2019), um trabalhador do *telemarketing* durante a sua trajetória neste ambiente laboral pode apresentar doenças psicossociais como: estresse, transtorno de ansiedade generalizada, irritabilidade/agressividade, crises de choro e até síndrome do pânico.

Algumas das doenças mais comuns em transtornos mentais relacionados ao ambiente de trabalho são ansiedade, que pode ser definida como uma sensação de angústia e insegurança trazendo descontrole dos pensamentos; depressão, que é um distúrbio psicológico que causa tristeza profunda, falta de ânimo e prazer, oscilação do humor e até perda de apetite; e síndrome do pânico, que é ocasionada por transtornos de ansiedade onde a pessoa sofre com crises de desespero e medo de forma intensa (CARDOSO, STRASSES, 2018).

No contexto da pandemia de Covid-19, em que foi necessária a restrição de contato social como medida para redução dos casos, os impactos psicológicos podem ter vindo a ser ainda maiores do que o número de pessoas infectadas (GARRIDO; RODRIGUES, 2020). Estudo realizado durante o período inicial da pandemia na China por Wang *et al.* revelou que:

53,8% das pessoas entrevistadas consideraram que impacto psicológico gerado pelo surto do coronavírus foi como moderado ou grave; 16,5% relataram sintomas depressivos moderados a graves; 28,8% relataram sintomas de ansiedade moderados a graves; e 8,1% relataram níveis de estresse moderado a grave (WANG *et al.*, 2020, p.1).

Os efeitos gerados pela pandemia de Covid-19 nos mais diversos âmbitos, inclusive na vida profissional, geraram sentimentos de desamparo, abandono, além do medo da morte (ORNELL *et al.*, 2020).

Pesquisa realizada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em dois momentos do período de quarentena no Brasil, março e abril de 2020, mostrou que houve aumento de 50% nos casos de depressão e crise de ansiedade aguda.

A adoção do modelo de trabalho *home-office* durante esse período aproximou a vida pública da vida privada, fazendo com que os trabalhadores vivenciassem os conflitos do trabalho em suas casas, deixando-os sujeitos ao não cumprimento de metas e prazos (MACÊDO, 2021).

Pode-se dizer que este não foi um período fácil, além das mudanças sanitárias necessárias para a redução do contágio do vírus e de lidar com o fato de que vidas foram perdidas, os colaboradores precisaram encontrar meios para continuar seguindo as suas vidas, tanto a profissional, como a pessoal.

2. METODOLOGIA

O método utilizado para o estudo é de caráter descritivo-exploratório, com o objetivo de analisar os impactos na saúde mental dos trabalhadores de *telemarketing* de uma administradora de cartão de crédito que aderiram ao formato de trabalho *home-office* durante a pandemia de Covid-19. Para o melhor direcionamento do estudo, foi utilizada a pesquisa bibliográfica por meio de artigos científicos e publicações de revistas científicas, em plataformas como o Google Acadêmico que sustentou todo o processo da pesquisa.

A abordagem escolhida para a pesquisa é de natureza quantitativa. Segundo Amoras (2016), a pesquisa quantitativa precede do resultado estatístico dos dados com o fim de observar seu comportamento frente às condições do objeto de pesquisa, “o que prevalece são as medições do objeto, para notar como ele se comporta dentro de certo período e sob algumas condições” (AMORAS; AMORAS, 2016, p. 133).

Como procedimento para a realização da pesquisa, foi empregada a técnica de estudo de caso. A organização selecionada para pesquisa é uma administradora de cartões de crédito localizada no Estado do Ceará, que autorizou a sua utilização por meio de requisição feita à Coordenadora de Gente e Gestão.

A coleta de dados que buscou responder os objetivos desta pesquisa se deu por meio de um questionário elaborado pelas autoras e transmitido para o universo de 108 atendentes de *Call Center* da organização no período de 29 abril de 2021 a 07 de maio de 2021. O questionário foi enviado por *e-mail* aos supervisores de atendimento, que enviaram para os colabo-

radores por meio dos grupos de operações no *WhatsApp* e pela plataforma *Teams*, ferramenta de comunicação interna da organização, mas antes foi enviado para equipe de projetos em atendimento, composta por 4 pessoas, como pré-teste.

A utilização do pré-teste tem como objetivo avaliar a clareza do questionário que irá ser implementado, buscando reduzir as chances de desvio de entendimento e ter as opções de respostas suficientes (CHOR; OLIVEIRA, 2013).

O questionário foi elaborado e respondido de forma virtual, por meio da plataforma *Google Forms*, estruturado em 18 perguntas objetivas, sendo sete questões sobre o perfil demográfico e 11 para responder aos objetivos específicos. O questionário obteve 64% de resultados do universo pesquisado (70 respostas).

Foi utilizado como fonte de inspiração para a elaboração do questionário o instrumento de pesquisa desenvolvido por Jussara de Brito, Luciana Gomes, e Simone Oliveira da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz chamado Questionário Saúde e Trabalho em Atividades de Serviço – QSATS, que demonstra o resultado de forma a corroborar de outros significados na relação saúde-trabalho, sendo possível por meio dele identificar doenças patológicas e vários problemas de saúde relacionados às condições de trabalho (NASCIMENTO, 2019).

A tabulação dos dados foi realizada em maio de 2021, por meio do *Google Forms*, unido ao *software* Microsoft Excel 2019, buscando a otimização do tratamento dos dados.

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1 PERFIL DOS RESPONDENTES

Diante dos resultados obtidos, é possível abordar que o perfil alvo da organização está de acordo com o que a teoria, por meio da autora Cavaignac (2011) propôs, em que as empresas de *call center* têm como principal perfil a predominância feminina (61,4%) e público jovem, o que se demonstra na pesquisa com mais de 70% do total terem idade de até 30 anos. Observa-se que mais de 80% dos atendentes não possuem ensino superior completo, considerando os que ainda não iniciaram a graduação, sendo que metade

do corpo funcional tem menos de 1 ano de empresa. Vale ressaltar também que 77,1% não possuem filhos, e possuem perfil econômico, em sua grande maioria, de renda familiar de até R\$ 2.200,00, e despesas familiares divididas por igual aos demais membros da residência.

3.2 OS IMPACTOS NA SAÚDE MENTAL DOS TRABALHADORES DE TELEMARKETING QUE ADERIRAM AO FORMATO DE TRABALHO HOME-OFFICE DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Para identificar a percepção dos atendentes em relação ao seu estado de saúde mental após a inserção da pandemia de Covid-19 no seu cotidiano, foram feitos alguns questionamentos-chave para identificar se houve algum tipo de impacto emocional, como demonstrado na condução da teoria.

Questionados sobre a avaliação individual do próprio estado de saúde mental no período de crise pandêmica, os atendentes informaram, em sua grande maioria, que consideraram a sua saúde psicológica entre boa e muito boa (considerando uma escala de 1 a 5, em que 1 é muito ruim e 5 é muito boa). O resultado foi de 35,7% para o somatório de respostas entre ruim e regular, contra 64,3% a soma de boa e muito boa.

O retorno não foi diferente quando perguntado sobre a vulnerabilidade dos respondentes quanto às pressões e ritmos de trabalho, nas quais a maioria das respostas foi considerada positiva, de rara frequência a nunca, 70%, contra o resultado de frequente e muito frequente de 30%. Porém, quando questionados em relação à certas situações emocionais que condizem com impactos na saúde mental, o resultado já demonstrou que dos 70 respondentes, 67,1% tiveram um ou mais impacto e 32,9% não apresentou nenhum.

Ainda sobre a questão dos impactos emocionais, os atendentes poderiam indicar mais de uma situação ou descrever outras, diante disso obteve-se como resultado que entre os que relataram algum impacto, 63,83% sofreram com crise de choro, 85,11% com crise de ansiedade, 14,89% relataram ter sofrido com crise de pânico, 31,91% com depressão e 6,39% informaram Outras (Compulsão Alimentar 2,13%; Irritabilidade 2,13%; Tédio ao Extremo 2,13%).

Isso posto, é oportuno retornar à teoria em que trata da transformação da saúde mental dos trabalhadores de *telemarketing* com o advento pandêmico, na qual Leão (2014) em sua obra diz que o adoecimento psicossocial se dá pela extrapolação da saúde mental na organização. Pode-se interpretar que, mesmo que o estado geral de saúde mental dos colaboradores esteja em níveis positivos, eles ainda sentem, em escalas inquietantes, sentimentos de ansiedade, depressão e crise de choro, por exemplo.

A organização estar à frente, apoiando e validando que está cuidando do seu quadro funcional se torna essencial em momentos de crise, considerando inclusive o seu resultado em desempenho. Foi questionado se os colaboradores sentiram que a empresa demonstrou preocupação psicológica durante o processo de transição para o *home-office* e o resultado retornou positivo, uma vez que 77,1% sentem que a organização demonstrou preocupação com a sua saúde psicológica durante o período de transição para o *home-office*, contra 22,9% que disse o oposto.

Aqui, reflete-se que tal fator pode ter sido um diferencial para o resultado positivo em relação ao estado de saúde psicológica individual, pois os colaboradores, em grande maioria, disseram que percebem o cuidado da organização com o seu bem-estar psíquico.

Quando considerado o resultado dos que apresentaram sintomas de vulnerabilidade psicológica durante o *home-office* na pandemia e o perfil psicológico da contribuição financeira, pode-se perceber, que pessoas com sintomas emocionais contribuem mais com a renda familiar, chegando a 42,55% do todo de pessoas, contra 23,40% que contribuem com uma pequena parte e 34,04% em que as despesas são divididas por igual, podendo ser um indicativo de fator estressor.

Ao cruzar a faixa etária com os sintomas emocionais enfrentados por alguns colaboradores, observa-se que os atendentes com idade entre 31 e 35 anos, foram os que mais apresentaram um ou mais sintomas de vulnerabilidade, enquanto quem está acima de 40 anos não apresentou nenhum sintoma. Vale frisar que a faixa etária dos operadores com maior frequência de sintomas são os que estão há mais de um ano na empresa e isso leva a concluir que esse público passou pela transição das atividades, do presencial para o remoto.

3.3 COMPREENSÃO DE COMO OS IMPACTOS AFETARAM A SAÚDE MENTAL DOS TRABALHADORES DE TELEMARKETING DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Em busca de compreender como os impactos identificados afetaram a saúde mental gerados no período de *home-office* durante a pandemia de Covid-19, foi elaborado uma questão em que foi indagado sobre a frequência em que os atendentes experimentaram sentimentos relacionados aos impactos emocionais.

Numa escala de 1 a 5, em que 1 significava Nunca e 5 Muito Frequente, seguindo a ordem crescente dos resultados dos sentimentos Muito Frequente, foram observados Ansiedade e Estresse, ambos com o mesmo resultado (29%), sucedido de Irritação (27%), Desespero (17%), Tristeza (16%) e por fim Agressividade (10%).

Quanto à necessidade de ajuda profissional (médica/psicológica/psiquiátrica) para lidar com sintomas emocionais 75,7% indicou que não buscou ajuda, enquanto 24,3% respondeu que buscou esta ajuda.

Quando questionados se utilizaram algum tipo de medicamento para lidar com os sintomas emocionais, o resultado foi parecido ao da pergunta relacionada à busca por ajuda profissional, apresentando que 72,86% dos atendentes disseram que não utilizaram nenhum medicamento, enquanto 27,14% informaram que sim.

Quanto à frequência em que o estado de saúde mental afetou o relacionamento com os colegas de trabalho, foi respondido, em uma escala de 1 a 5, sendo 1 considerado Nunca e 5 Muito Frequente, que isso nunca ocorreu (44,3%), que ocorreu muito raramente (17,1%), ocorreu raramente (22,9%), ocorreu frequentemente (12,9%) e com muita frequência (2,9%).

Mediante os questionamentos feitos para identificar como se dá o impacto da saúde mental, foi observado que a frequência dos sentimentos não é alarmante, mas não deixa de ser séria, considerando a fragilidade do assunto, e que os colaboradores não lidam com a análise da frequência desses sintomas, visto que a maioria não buscou auxílio profissional ou uso de medicamentos.

Quanto ao relacionamento com os seus colegas, a maioria sentiu que seu estado de saúde mental não afetou esta relação, provavelmente pelo distanciamento social imposto pela necessidade reduzir a contaminação de Covid-19.

3.4 OS IMPACTOS NA PRODUTIVIDADE DOS TRABALHADORES DE TELEMARKETING DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Com objetivo de verificar se os impactos na saúde mental afetaram a produtividade dos atendentes em trabalho *home-office* durante a pandemia de Covid-19, eles foram abordados a respeito se conseguiram conciliar o trabalho com as atividades domésticas.

Quando questionados se os atendentes conseguiam conciliar a vida profissional com as atividades domésticas, 24,3% responderam que conseguiram conciliar com dificuldade, 5,7% não conseguiu dar conta de tudo, 5,7% não realiza atividades domésticas e a maioria respondeu que conciliaram a sua vida profissional com atividades domésticas com facilidade (64,3%), possivelmente por ter uma carga horária máxima de trabalho de 6h diárias, conforme consta na NR-17, norma regulamentadora deste tipo de trabalho, sendo assim, mais flexível a realização de outras atividades.

Notou-se, entretanto, que 31,91% das pessoas com algum impacto emocional disseram que conseguiram conciliar a vida profissional com suas atividades domésticas, mas com dificuldade, enquanto apenas 8,70% dos colaboradores que não tiveram nenhum impacto disseram o mesmo, demonstrando assim que os impactos emocionais geraram muito mais dificuldades nesta conciliação.

Quando abordados sobre a conciliação da vida profissional com a vida pessoal de maneira geral, o resultado foi semelhante à relação com as atividades domésticas; 65,7% afirmaram que conseguiram com facilidade; 28,6% conseguiram, mas com dificuldade e 5,7% não conseguiram dar conta de tudo.

Percebeu-se que pessoas com algum impacto emocional apresentaram maiores dificuldade de conciliar a vida profissional com a pessoal, quando comparadas as que não tiveram.

A mudança para o trabalho *home-office* durante a pandemia de Covid-19, deixou os colaboradores sujeito ao não cumprimento de metas e prazos, por ter de vivenciar conflitos da vida profissional dentro da sua própria casa (MACÊDO, 2021), porém o resultado encontrado ao questionar os atendentes sobre o atingimento das suas metas durante o *home-office*, contradiz a literatura, mostrando que maioria das pessoas, independentemente de apresentar sintomas emocionais ou não, atingiram as suas metas (57,14%), enquanto 37,14% não atingiram as suas metas e 5,71% atingiram apenas uma parte das metas propostas pela empresa.

É importante destacar que durante o período de *home-office* mais de 77% dos colaboradores sentiram que a empresa demonstrou preocupação com o seu estado psicológico, ao relacionar esta variável com o atingimento de metas, foi possível observar que os colaboradores com impactos emocionais, que se sentiram apoiados tiveram índices superiores em relação ao atingimento de suas metas de quem não sentiu o apoio.

É válido ressaltar que, de forma geral, os operadores com sintomas relacionados à saúde mental apresentaram maior dificuldade em lidar com as demandas da família e das atividades desenvolvidas fora do trabalho.

Cavaignac (2011) traz que as relações de trabalho se desenvolvem em várias faces, uma delas o cuidado com o bem-estar dos colaboradores. No caso em estudo, a demonstração de cuidado da organização com os colaboradores foi percebida de forma positiva, pois os resultados mostram que tal relação é um fator diferencial para o cumprimento das metas organizacionais, tornando-se uma relação ganha-ganha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho analisou os impactos na saúde mental dos trabalhadores de *telemarketing* de uma administradora de cartão de crédito que aderiram ao formato de trabalho *home-office* durante a pandemia de Covid-19.

No total de 106 colaboradores, 70 responderam ao questionário. Os resultados do estudo mostram que o quadro funcional da empresa em questão tem níveis positivos de saúde mental, mesmo que em alguns níveis haja a necessidade de trabalhar melhor o cuidado com os impactos psicológicos que a pandemia e o *home-office* trouxeram para a rotina desses profissionais (como ansiedade, estresse e depressão).

Levando em consideração que os colaboradores estão relatando sobre a sua saúde mental em níveis de alta, foi percebido que existe o cuidado com o bem-estar dos funcionários, uma vez que a empresa: adotou o *home-office* como forma de trabalho para reduzir a transmissão do vírus antes mesmo da decisão do governo sobre o isolamento social rígido e, ainda durante este período, o aderiu na organização de forma definitiva, após pesquisas internas demonstrarem que seus colaboradores estavam contentes com esta forma de trabalho; em seus canais de comunicação, trouxe informações sobre como manter a saúde mental em níveis positivos, incluindo rodas de conversas sobre o tema e, por fim, ofereceu um benefício que facilita o acesso a terapia.

É importante frisar que os resultados demonstram que a percepção quanto ao real estado da saúde mental pode estar distorcida por mera alienação no sentido de desejar encontrar-se bem e assim encobrir reais problemas.

Saúde mental é um tema abrangente, porém o estudo não conseguiu englobar todos os temas possíveis por conta de fatores limitantes como restrição do tema, a pandemia que acabou dificultando a obtenção dos resultados para o questionário e não ter a participação de especialistas na área da psicologia dentro da composição da equipe, levando a uma análise mais focada em gestão.

Sugerem-se novas pesquisas dentro do universo da saúde mental tais como a percepção dos colaboradores quanto ao estado de saúde mental; o trabalho em formato *home-office* para os atendentes de *telemarketing* e/ou a importância da busca por ajuda profissional diante das doenças psicológicas. Acredita-se que tais pesquisas trarão abordagens para complementar a temática estudada.

REFERÊNCIAS

- AMORAS, F.C. AMORAS, A.V. **A pesquisa no ensino superior: um ensaio sobre metodologia científica.** Macapá, v. 6, n. 3, p. 127-136, set./dez. 2016. Disponível: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/2923> > Acesso em 27 mar. 2021.
- ARRUDA, A.J.C.G.; SILVA, D.B.L. **Construção do saber sobre Covid-19.** João Pessoa: Editora do CCTA, 2020. Disponível em:

<<http://www.ccta.ufpb.br/editoraccta/contents/titulos/saude/construcao-do-saber-sobre-covid-19-1/construcao-do-saber-sobre-covid-19.pdf#page=21>> Acesso em 27 mar 2021.

BRASIL.Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19**. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/vacinas/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacina-contr-a-covid-19> > Acesso em: 06 jun. 2021.

_____. Secretaria do Trabalho. **NR-17 – ERGONOMIA**. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-17.pdf/view>>. Acesso em: 27 mai 2021.

CAVAIGNAC, M. D. **Precarização do trabalho e operadores de telemarketing** Perspectivas: **Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 39, p. 47-74, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4752/4054>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

GOMES, F.C.R. **Mulheres no setor de telemarketing: uma análise na cidade de São Luís/MA em tempos de flexibilização e precarização do trabalho**. 2016. Disponível em: <<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/812/1/DissertacaoFernandaCassiaRodriguesGomes.pdf>> Acesso em: 13 mar. 2021.

LACERDA, A. W. M. A.; SOUSA, F. R. S. **Qualidade de vida no trabalho: percepção de futuros administradores em tempos de Covid-19**. 2020. 34f. Artigo (Graduação em Administração) – Centro Universitário Fametro, Fortaleza, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.unifametro.edu.br/jspui/handle/123456789/165>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

LOSEKANN, R. G. C. B.; MOURÃO, H. C. **Desafios do teletrabalho na pandemia Covid-19: quando o home vira office**. Caderno De Administração, v. 28, p. 71-75. Rio de Janeiro jun. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.4025/cadadm.v28i0.53637>> Acesso em: 28 fev. 2021.

- MACÊDO, S. **Um Olhar Para a Subjetividade e a Saúde Mental do Trabalhador Durante e Após a Pandemia da Covid-19**. 2020. Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/encena/article/view/9895>> Acesso em: 27 maio 2021.
- MELLO, A. A. *et al.* **Teletrabalho como fator de inclusão social e digital em empresas de Call Center/Contact Center**. Revista de Administração da UFSM, v. 7, n. 3, p. 373-388, 2014. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/36180>>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- MOURA, M. C. S.; SOBRAL, M.F.F. **Gestão por Competências com Uso da Metodologia Multicritério na Avaliação de Profissionais de Apoio Administrativo de um Call Center**. Revista de Gestão e Secretariado – GeSec, vol.5 nº3, p. 01-27. São Paulo, Set – dez. 2014. Disponível em: <https://www.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/308/pdf_17>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- NASCIMENTO, F.Z.F.O. **Relação saúde-doença no processo de trabalho de telemarketing: apontamentos para atuação da Vigilância em Saúde do Trabalhador**. 2019. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/37128> > Organização Mundial da Saúde – OMS. **Timeline: WHO's Covid-19 response**. Disponível em: < <https://www.who.int/news-room/spotlight/a-year-without-precedent-who-s-covid-19-response>> Acesso em 07 Mar. 2021.
- ORNELL, F. *et al.* **Pandemia de medo e Covid-19: impacto na saúde mental e possíveis estratégias***. Revista *Debates in Psychiatry*. 2020. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/noticias/arquivos/pandemia-de-medo-e-covid-19-impacto-na-saude-mental-e-possiveis-estrategias> > Acesso em: 18 Mar. 2021.
- PAPARELLI, R.; SATO, L.; OLIVEIRA, F. **A Saúde Mental relacionada ao trabalho e os desafios aos profissionais da saúde**. Rev. bras. Saúde ocup., São Paulo, 36 (123): 118-127, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbso/v36n123/a11v36n123.pdf>> Acesso em: 27 Mar. 2021.

QUEIROGA, F. **Orientações para o home-office durante a pandemia da Covid-19**. Porto Alegre: Artmed, 2020. Disponível em: <<https://www.sbpot.org.br/publicacoes/livros/volume-1-orientacoes-para-o-home-office-durante-a-pandemia-da-covid-19/>> Acesso em: 13 mar. 2021.

RIBEIRO, A. F. **Treinamento em Call Center: a capacitação dos operadores de telemarketing**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k217245.pdf> Acesso em: 06 mar. 2021.

ROCHA, C.T.M.; AMADOR, F.S. **O teletrabalho: conceituação e questões para análise**. Cad.EBAPE.BR, v.16, n°1, RiodeJaneiro, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512018000100152&lng=en&nrm=isso> Acesso em: 18 Mar. 2021.

SCRODO, C.L.; PASQUALETO, O.Q.F. **Quem Liga Para Os Trabalhadores Em Telemarketing? Análise Da (Des)proteção Jurídica Frente À Pandemia**. Revista Direitos, Trabalho e Política Social, CUIABÁ, V. 6, n. 11, p. 92-110, Jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/10667>> Acesso em: 18 Mar. 2021.

A PERCEPÇÃO DE FUTUROS GESTORES SOBRE RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA

*Erika Oliveira Uchoa*⁴³

*Thaís Vieira Nogueira Feitosa*⁴⁴

*Cristiane Madeiro Araújo Souza*⁴⁵

INTRODUÇÃO

Com o crescimento econômico das organizações, a velocidade das informações tem feito as empresas terem uma visão conjunta além de suas instalações físicas. Cada vez mais, é necessária a ligação com o meio empresarial e a sociedade, suas ações e práticas devem estar atreladas ao desenvolvimento sustentável e social.

Segundo Dom Partners (2011), a responsabilidade social é um modelo de gestão empresarial baseada em princípios éticos, em que a empresa estabelece relações de reciprocidade de responsabilidade com todas as partes envolvidas em seus negócios. Ou seja, são interligações que serão direcionadas a um propósito em comum, que irão beneficiar a ambas as partes envolvidas.

43 Graduada em Administração pelo Centro Universitário Fametro-UNIFAMETRO.

44 Mestre em Administração, Docente do Centro Universitário Fametro - UNIFAMETRO.

45 Mestre em Administração, Docente do Centro Universitário Fametro- UNIFAMETRO.

As discussões acadêmicas acerca da percepção dos estudantes em formação devem vir de forma a tratar como os futuros administradores e suas posturas no mercado de trabalho irão contribuir com as práticas responsáveis em seus planejamentos empresariais de forma a contribuir economicamente em parceria com o meio social. É necessário que as organizações tomem consciência da responsabilidade e impacto que suas ações podem trazer para o meio ambiente, que tenham ciência que devem trazer medidas que impactem positivamente o meio ambiente e conduza às práticas contínuas de desenvolvimento sustentável.

Diante do exposto, surgiu o seguinte problema de pesquisa: “qual o conhecimento que os futuros administradores possuem acerca dos conceitos e práticas de Responsabilidade Social Corporativa?”

O objetivo geral é analisar o nível de conhecimento de futuros administradores acerca de Responsabilidade Social Corporativa. E como objetivos específicos, tem-se: verificar os conhecimentos de práticas de Responsabilidade Social Corporativa de futuros gestores e identificar as práticas desenvolvidas pelas empresas e IES que os futuros gestores atuam.

1. RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL – ORIGENS E CONCEITOS

Neste item será abordado o referencial teórico relacionado à prática de responsabilidade social nas empresas, que representa a sua origem através da estratégia abordada pelas organizações em minimizar os impactos do capitalismo em seu ambiente (interno ou externo) dos negócios, trazendo ações mais “humanas” para a sociedade.

A teoria de responsabilidade social foi oriunda em meados dos anos 50, através da literatura formal sobre a responsabilidade social corporativa surge nos EUA e na Europa. Sob uma ótica de preocupação dos pesquisadores da época com a grande autonomia dos negócios e o impacto negativo que poderia trazer ao meio ambiente e a exploração do trabalho. Para minimizar os impactos das ações das empresas, os donos tomaram iniciativas sociais para beneficiar as comunidades, trazendo assim uma prática benéfica para as pessoas, fora da empresa. (BORGER, 2013).

O conceito de Responsabilidade Social Corporativa pode ser definido como uma atividade que busque estudar a percepção do desen-

volvimento sustentável onde o planeta não conseguirá ter capacidade de acompanhar a evolução sem que nela aconteçam enormes desastres sociais e ambientais. Porém, já existem muitos indícios que isso já tem ocorrido em graus elevados para o meio ambiente, como o aquecimento global, a poluição de rios e oceanos, extinção veloz de espécies vivas e também sérias dificuldades sociais. (FIGUEIREDO, 2017, p. 23, apud BARBIERI; CAJAZEIRA; 2009, p. 66).

Analisando o conceito de responsabilidade social empresarial no Brasil, segundo Alves (2014) foram documentados no início do ano de 1965. A forte evidência de desníveis na economia e o tardio desenvolvimento em algumas áreas no país; tinha um dos motivos o setor empresarial não tomar visão das responsabilidades sociais que careciam em ter.

Para Mathis e Mathis (2012, p. 135-136), algumas ideias foram surgindo:

Desse modo, apresentam-se os programas, projetos e o discurso de Responsabilidade Social Empresarial com intuito de suprir a inoperância do papel do estado na condução de políticas sociais de qualidade. E, nesse sentido, constata-se um reordenamento das políticas públicas que compreende: a combinação de políticas econômicas direcionadas para o crescimento econômico sustentado e não inflacionado e políticas sociais eficazes para a produção da equidade e desenvolvimento humano.

Para Bertoncello e Júnior (2014), o conceito de responsabilidade social empresarial tem muitas interpretações possíveis, dependendo do contexto que está inserido. Para muitos tem relação à legalidade, para outros têm ética. E para alguns, tem um conjunto de fatores que afeta a vida produtiva de pessoas e ciclos ambientais que os envolvem.

O fato é que estão em relação com um todo um ambiente, seja ele interno na empresa, fisicamente a partir dos projetos que são elaborados para sair do papel e quando saem para o meio externo, onde afetaram de alguma forma, seja ela positiva ou negativa a sociedade em geral e o ambiente a qual cada pessoa faz parte. Portanto, existem questões a serem abordadas.

De acordo com o *site* IBC (2018), o termo está baseado em exercer suas funções através de uma conduta ética, considerando os fatores da na-

tureza, saúde, economia e educação. Sendo dessa forma, a empresa pode executar práticas sociais que venha a construir uma sociedade mais correta, considerando todo o ambiente e sem afetar a lucratividade da empresa. Focando nos conceitos de transparência e com conceitos éticos, que conduzirá o negócio a formação de uma sociedade com direitos iguais.

Dessa forma, a compreensão acerca da RSC está ligada a perspectiva da organização em relação a como ela exerce suas funções perante a sociedade, sabendo que ela como fonte geradora de lucro, tendo seu consumidor como objetivo, tem um papel atuante de agir como colaborar social, sendo um fator de agregação de valor ao seu redor, beneficiando as pessoas que estão envolvidas nos processos de consumo de geração de lucro e de comprometimento social.

1.1 BENEFÍCIOS E SACRIFÍCIOS PRATICADOS E PERCEBIDOS ATRAVÉS DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

A esfera que a RSC atinge tem alcançado é bastante abrangente, ela compreende uma proporção de responsabilidade para com toda rede produtiva da empresa: clientes, funcionários, fornecedores, além da comunidade, ambiente e sociedade como um todo. Porém, a atividade empresarial pode também ser preocupante, devido ao fato de não contar com o apoio de outras empresas que não cumprem seu papel social, impedindo um desenvolvimento social sustentável e mais humanitário (SCHROEDER; SCHROEDER, 2014). Nesse contexto, a importância que a atuação efetiva das práticas colocadas como rotina, algo que é fundamental e não só um diferencial para o negócio, mas que trará benefícios a curto e longo prazo. Para Zaneli (2017), o compromisso com o bem-estar interno com os colaboradores, onde se sentirão bem para exercer suas funções numa empresa que têm zelo por seus funcionários. O relacionamento com seus fornecedores e parceiros, com os mesmos ideais, não é só em questão de melhor preço, mas se eles também estão engajados com as causas e na responsabilidade com o meio ambiente e a sociedade.

Para Filgueira (2014), a partir do momento que a empresa se preocupa em fazer o descarte adequado e vender de maneira responsável, respeitando a sociedade e o meio que está envolvida, ela passa a ter um diferencial

perante outras organizações, trazendo valor e relevância, deixando de ser vista como apenas mais uma empresa que busca o lucro, mas uma que pensa no bem-estar geral.

Baseado na abordagem de Moraes *et al.* (2012, p. 4), as pessoas hoje têm muito acesso a informação e estão inteiradas de como as empresas se comportam a situações que envolvam engajamentos sociais, zelo com os animais etc. Empresas que defendam essas causas são as mais bem vistas e têm maiores chances de ser escolhidas na hora do consumo, trazendo uma imagem positiva e associando a empresa com ações mais responsáveis, sendo vista como respeitadora as leis, os colaboradores, clientes e a satisfação de todos.

Para Macedo e Oliveira (2012, p. 4), nesses últimos tempos, as pessoas passaram a colocar em prática a consciência social no momento do consumo. O progresso por parte dos meios de comunicação e empresas de variados setores, as medidas efetivas associadas condutas éticas e sociais.

De acordo com Cavalcanti (2015), temos consumidores mais conscientes e mais exigentes, por esse motivo, estar à frente do pensamento da população para ter essa vantagem como competição perante as outras organizações. Diante dessa exigência por parte do público, é importante ressaltar as dificuldades que as empresas têm enfrentado para conseguir chegar ao nível ou a uma medida significativa que se enquadre nos padrões em que a sociedade tem como válido para ele estar apto a ser um diferencial competitivo.

Sabe-se que em meio à pretensão de se implantar as diversas práticas de RSC nas organizações, existem as dificuldades que naturalmente ou por consequência de planejamento, orçamento, costumes enraizados e diversos fatores, podem acarretar impasses quanto a atuações efetivas nas empresas. Para Filho; Corrêa; Vaz (2015, p. 6 apud TEIXEIRA, 2005, p. 207) eles chamam na visão clássica, o que seria o motivo contra a implementação da RSC nas empresas, que segundo as pessoas que defendem essa teoria, as organizações só devem assumir o papel de gerar lucro e renda para seus parceiros, não devendo arcar com nenhum tipo de responsabilidade social, pois estaria tirando o foco principal da empresa, que é promover lucro.

Diante dessa exigência por parte do público, é importante ressaltar as dificuldades que as empresas têm enfrentado para conseguir chegar ao

nível ou a uma medida significativa que se enquadre nos padrões em que a sociedade tem como válido para ele estar apto a ser um diferencial competitivo.

Sabe-se que em meio à pretensão de se implantar as diversas práticas de RSC nas organizações, existem as dificuldades que naturalmente ou por consequência de planejamento, orçamento, costumes enraizados e diversos fatores, podem acarretar impasses quanto a atuações efetivas nas empresas. Para Filho, Corrêa e Vaz (2015, p. 6 apud TEIXEIRA; 2005 p. 207), eles chamam na visão clássica, o que seria o motivo contra a implementação da RSC nas empresas, que segundo as pessoas que defendem essa teoria, as organizações só devem assumir o papel de gerar lucro e renda para seus parceiros, não devendo arcar com nenhum tipo de responsabilidade social, pois estaria tirando o foco principal da empresa, que é promover lucro.

Um exemplo real de empresa que têm a essência da RSC é a Tesla, no âmbito ambiental, que revolucionou a indústria automobilística, com a criação de carros movidos a eletricidade:

[...] além de ser a única montadora de veículos elétricos, a empresa é a pioneira na realização de viagens longas com os carros elétricos, graças ao Supercharger, estações que recarregam os veículos em diversos pontos dos Estados Unidos. (PROXIMA, 2014).

Citando outra empresa, Natura (2020), que no segmento social é uma das mais reconhecidas ações, não só no seguimento para as pessoas, mas engloba diversas áreas da RSC. A empresa possui o Instituto Natura, de natureza multidisciplinar, que tem como objetivo, com o apoio de uma equipe de especialistas, solucionar obstáculos e oportunidades na área da educação, juntamente com um Conselho de Administração, Conselho Consultivo e um Conselho Fiscal, que dialoga e aprova os demonstrativos contábeis.

Em um *ranking* apresentado pelo *site* EcoDebate (2017), a JBS aparece como uma das empresas que o nível de ações é extremamente baixo:

O setor *agrobusiness* nunca registrou semelhante crítica social nos 12 anos em que é feito o estudo [...] reflete as denúncias por adultera-

ção de produto, más práticas de negócios e prejuízos aos consumidores que foram veiculadas em março.

Como exemplo de outra empresa que teve uma má prática, esteve relacionada ao trabalho escravo, foi a Zara Brasil:

O Ministério Público do Trabalho (MPT) em São Paulo firmou um novo Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com a Zara Brasil. Criado por causa do descumprimento do acordo feito em 2011, o novo documento amplia a responsabilidade jurídica da empresa em caso de constatação de trabalho análogo à de escravo ou trabalho infantil em sua produção. Além disso, a empresa terá de investir R\$ 5 milhões em projetos sociais. (BRASIL ECONÔMICO, 2017).

Os esforços que algumas empresas estão dispostas a ter para se manter no patamar competitivo são tarefas que levam tempo, investimento financeiro, físico e mental, pois necessitam de planejamento, são práticas que devem ser traçadas para atingir um objetivo comum e a definir as direções que desejam ser tomadas. Não é uma tarefa fácil, por esses e outros motivos muitas empresas simplesmente não aderem medidas que são necessárias para tais práticas de RSC. Mas aquelas que se sacrificam por um ideal comum, bem-estar de todos e tem isso como base o seu progresso, não visando só lucro, mas tendo uma visão de futuro, colheram resultados e frutos de aplicações significativas.

1.2 CONSOLIDAÇÃO DA IMAGEM CORPORATIVA

Sob a significativa influência dos avanços tecnológicos, nos meios de transporte, na comunicação, na informática e os novos padrões das instituições de consumo, o diversificado marco da globalização deu abertura para diversas intervenções no meio empresarial, marcadas por uma nova realidade econômica no mundo. Um quadro diferente, onde a concorrência encontra-se acirrada e num âmbito mais abrangente e global, ficando a cargo das empresas a tarefa de instituir novas estratégias que consolidem suas vantagens competitivas, garantindo sua produção e lucro Kitahara, Coelho, Feldmann (2010, p. 3 apud CASTELLS, 2007).

Com o crescimento da globalização, cada vez mais é exigido do mercado que o seu negócio seja potencializado. A competitividade aumenta, os consumidores ficam mais exigentes, as leis ficam mais rígidas, portanto, as estratégias devem ser constantemente renovadas e desenvolvidas para que a empresa se mantenha num patamar aceitável no mercado ou no topo do seu negócio.

Baseado nas cobranças que a globalização exige das organizações, é fundamental que ela forme sua imagem, a consolidação da visão corporativa perante os *stakeholders* é um fator essencial na construção de uma base firme de atuação no mercado.

O conceito mais aceito de imagem corporativa, segundo (AZEVEDO; ENDE; WITTMANN, 2016, p. 10) é o seguinte:

A identidade corporativa representa o conjunto de símbolos da organização, que dão lugar à formação da imagem corporativa, entendida como o conjunto de impressões que a empresa provoca nos indivíduos e que, finalmente, configura a reputação corporativa, ou seja, o juízo de valor global dos grupos de interesse sobre a organização.

Desse modo, um composto de indicativos faz parte da base que a imagem deve ter constituída, com o objetivo de refletir os princípios corporativos. Através desses princípios construídos, ela trilhará sua imagem para o caminho de ser consolidada institucionalmente.

Um dos requisitos defendidos em conjunto com a RSC para fortalecer a imagem corporativa, são as melhorias na sociedade, diferenciação da marca e acréscimo do lucro financeiro da organização. As empresas interessadas exclusivamente na esfera financeira tendem a ter sua imagem e notabilidade diminuídas, tendo uma visão de oportunistas. Azevedo; Ende; Wittmann (2016, apud HIGUCHI; VIEIRA, 2012).

A visibilidade gerada para os interessados atinge de forma significativa a empresa, não só para seus consumidores são o principal alvo de direcionamento de seus esforços, mas para todos os envolvidos no processo da organização.

Para Azevedo; Ende; Wittmann (2016 apud DU *et al.*, 2011), as vantagens financeiras podem ser vistas dado o momento da melhoria da ima-

gem corporativa. Entretanto, é um método de longo prazo, pois representa uma união de atos sociais que a empresa realiza e que só se torna atuante se colaborarem para a ascensão da confiança que os consumidores têm da organização.

2. METODOLOGIA

A natureza dessa pesquisa é de cunho exploratório, descritivo e de caráter qualitativo de avaliação, pois segundo Marconi e Lakatos (1996) tal abordagem qualitativa tem como intuito analisar e interpretar aspectos mais profundos, de modo a fornecer análises mais detalhadas acerca das investigações, atitudes e tendências de comportamento humano de uma pesquisa.

Essa pesquisa foi realizada com cinco estudantes do curso de administração matriculados em uma Instituição de Ensino Superior (IES) na cidade de Fortaleza, Ceará, que estudam nos turnos da noite, sendo dois deles entre o 1º ao 4º semestre e três do 5º ao 8º semestre, todos eles no período 2020.1. Esse público foi escolhido por se tratar de futuros gestores que trabalham ou vão trabalhar em organizações, que consequentemente irão trabalhar com práticas de responsabilidade social empresarial e as entrevistas foram realizadas no período dos dias 15 a 23 de maio de 2020 com tais estudantes.

O instrumento de coleta de dados utilizado nesta pesquisa foi através de videoconferência por meio da ferramenta do *Google Meet*, onde cada entrevistado respondeu questionamentos a respeito de seu perfil socio-demográfico, bem como questões relacionadas ao próprio conhecimento de Responsabilidade Social Corporativa, de modo a responder o objetivo geral deste trabalho. A transcrição de dados foi realizada pela pesquisadora, através do programa *Microsoft Word*. Esses dados foram utilizados para analisar e verificar quais as práticas compreendidas com responsabilidade social corporativa.

O roteiro de entrevista deu-se por questões iniciais pertinentes ao perfil dos entrevistados, em relação ao gênero, faixa etária, semestre, renda familiar, estado civil e ramo de atuação. Logo após, foram feitas as questões específicas ao assunto abordado nesse artigo, sendo quatro delas com respostas abertas para buscar o entendimento de RSC, as práticas que cada

entrevistado acredita ser relacionado a temática, se na organização onde atuam realiza tais ações e na faculdade que frequentam conhecem alguma atuação realizada por essa IES.

Perguntas referentes ao perfil foram de múltipla escolha e quatro questões abertas acerca de RSC foram realizadas, no tocante ao entendimento acerca do assunto, se existe alguma prática que faz parte da rotina deles, seja no trabalho ou na faculdade.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Com a realização da pesquisa, foram obtidos três aspectos pertinentes ao artigo e para a análise de dados do estudo abordado. A verificação foi realizada com os estudantes de uma IES de Fortaleza/CE. Logo abaixo, segue a apuração do perfil dos entrevistados e interpretação dos resultados obtidos.

3.1 PERFI DOS RESPONDENTES

O gênero predominante foi o masculino, sendo três homens e na-minoria; duas mulheres. A faixa etária dos entrevistados está em torno de 20 a 40 anos, sendo a maioria de idade entre 21 e 30 anos e todos com estado civil solteiro.

Dessa maneira, temos a maioria, jovens atuantes no mercado de trabalho, quatro deles em regime de emprego formal de carteira assinada e somente um estagiário; dois no início da faculdade, segundo e terceiro semestre e três próximos a concluir o curso, um no sétimo e os outros dois no oitavo semestre. Tendo a renda familiar centrada de 2 a 5 salários-mínimos, seguido de um até 02 salários e outro de 05 a 10 salários, sendo assim, uma amostra de estudantes economicamente ativa.

3.2 CONHECIMENTOS DE FUTUROS GESTORES SOBRE PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA

De acordo com as entrevistas aplicadas, os futuros gestores informaram que o eles conhecem sobre o que é Responsabilidade Social Corpora-

tiva. Segundo a FADC (2017) diz respeito à maneira de como a empresa se relaciona e se preocupa com as pessoas em geral de diferentes formas seja com seus funcionários, em relação ao bem-estar geral dos seus colaboradores e das pessoas da comunidade ao seu redor e como suas ações vão impactar [...] compreendendo três pilares: economia, ambiente e sociedade.

Um dos entrevistados conseguiu abranger o conceito básico geral da RSC, que é integração nos meios, social, empresarial e ambiental, enfatizando que para uma empresa ser considerada ela toma decisões baseadas no benefício próprio da mesma maneira que irá beneficiar as pessoas ao seu redor, sendo eles seus colaboradores e o público externo, sem deixar de integrar o meio ambiente como base de suas prioridades, definição baseada na opinião de um aluno que está no último semestre do curso que mostrou grande interesse no assunto, ao qual ele dá muita importância e credibilidade para empresas que se posicionem por meio dessas práticas.

Já outro entrevistado, cursando o terceiro período do curso, ressaltou que a RSC é a dedicação com o meio empresarial interno, evidenciando apenas o que a organização faz em relação aos seus colaboradores e a importância da sua prestação de serviço, definição apenas que ressalva o interesse da empresa e de seus funcionários, através dessa opinião, uma vaga a definição da RSC, tendo em vista sua vasta amplitude de focos.

Dois opiniões semelhantes foram a de duas entrevistadas, uma do segundo e outra do sétimo semestre, que seriam as medidas que a empresa adota para o meio interno e externo na mesma proporção, preocupando-se com a saúde de seus colaboradores e das pessoas ao redor da comunidade por meio de ações sociais e que se engaja com o meio ambiente de forma a torná-lo mais sustentável, através do tratamento adequado do descarte de materiais.

O último entrevistado, aluno do oitavo semestre, trouxe uma reflexão. O perfil desse entrevistado é de alguém com muita experiência no comércio e prestes a concluir o curso, porém, teve insegurança, pensou bastante, mostrou que não estava tão iterado ao conhecimento do tema, cogitando buscar informações para as perguntas indagadas. Sua dissolução acerca do entendimento foi a seguinte: “É a empresa ter responsabilidade, com o ambiente, com os clientes, com os fornecedores e etc.”.

Mesmo conseguindo continuar o questionamento, foram explicações soltas, sem consistência em suas palavras.

Por meio do geral conhecimento acerca de todos os entrevistados, verificou-se que ainda precisa ser desenvolvido mais fundo a impulsionar a discussão do tema, de forma a compreender a sua amplitude e importância.

3.3 PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA DESENVOLVIDAS POR EMPRESAS E IES

Muitas ações se assemelham na rotina de trabalho cada entrevistado. A maioria citou uma prática muito comum, mas não pouco importante, de cada pessoa adotar um copo para que não se utilize tantos descartáveis, o que contribui para a redução de poluentes no meio ambiente.

A importância com a saúde do colaborador também foi uma das práticas mais citadas, tendo em vista um investimento que a empresa tem e o cuidado para esse instrumento não só visto como mão-de-obra, mas que faz parte do ciclo da empresa, o que tem uma importância fundamental, mostrando que o trabalhador tem significado além do que ele pode produzir, mas contribuir e crescer com a dedicação, mostra que ele tem importância para a organização. Realização de eventos festivos em datas comemorativas, cuidados para a mulher, corte de cabelo, serviços de manicure e afins. Segundo uma entrevistada, na empresa onde ela trabalha, ela cita que são realizados: “Ação de exames dentro da empresa para os funcionários, como medir pressão, glicemia, o que promoveu o funcionário saber seu estado de saúde e também para poder cuidar melhor da saúde”. São alguns exemplos de práticas sociais internas, que são maneiras de valorizar cada colaborador, investindo no cuidado e atenção.

Citando agora, práticas realizadas com o público externo, existem diversas ações na grande parte dos entrevistados. No período de pandemia pela Covid-19, uma das empresas realizou doação de máscaras, álcool em gel e cestas básicas para as comunidades carentes ao redor da empresa, demonstrando preocupação num momento difícil para grande parte da população em estado mais vulnerável por não ter condições de ter obter proteções básicas de proteção e higiene, e contribuição com alimentos num momento de isolamento em que muitos setores foram impedidos de continuar suas atividades para garantir o sustento. Esse auxílio dos cuidados para não serem contaminados pela doença, demonstrando grande

preocupação com o bem-estar do público e com a sociedade, gerando uma imagem positiva e significativa para a empresa.

Segundo Crisóstomo e Oliveira (2016, p. 81), “Ao adotar determinadas ações sociais e atingir certo grau de RSC, é plausível propor que a empresa tentará aumentar ou, pelo menos, manter seu presente estado RSC, de forma que demonstre a diferentes stakeholders que a empresa de fato se compromete com tais questões”. Existe de fato o destaque nas empresas que estão engajadas com as práticas de RSC, elas ficam no topo competitivamente perante as outras. Com a força das redes sociais, o público tem o poder de impulsionar ou de expor uma empresa que não siga os padrões de ética e cidadania para com as pessoas, os animais e o meio ambiente.

Uma empresa citada no ramo alimentício realiza todos os anos do Dia das Crianças, a doação de mil sanduíches, arrecadação de roupas e alimentos para a população de comunidades carentes ao redor em outros períodos do ano, sendo assim, um exemplo a ser seguido por outras, dando visibilidade a importância com a sociedade.

Mesmo com muitas ações, uma delas foi citada por não haver nenhuma prática e foi bem explícito pelo entrevistado, a empresa não está interessada em ter custos e para ele, a organização não demonstra empatia com pessoas menos favorecidas, pois para investir em certos mecanismos que se enquadre como uma empresa socialmente responsável é necessário tempo, pessoas e capital para obter resultados. Por muitas vezes, algumas empresas não tem esse capital ou não conseguem fazer um planejamento adequado para chegar conseguir atingir algum objetivo que venha a contribuir com a RSC, então, não optam por fazer desta uma implementação essencial no seu cotidiano.

Em relação as IES, todos os entrevistados sabiam e tinham vários exemplos que a faculdade tem como algo fortemente visível por todos. A citar as ações nas praças aos sábados, sempre em um bairro diferente da cidade de Fortaleza, com alunos em semestres avançados nas áreas de saúde para realização de exames, massagens e diversas atividades relacionadas ao cuidado com a população.

Os serviços de apoio jurídico, psicológico e odontológico, gratuitos para os alunos e para a população; o evento que ocorre todo ano no mês de outubro, o qual envolve toda a instituição, composto da realização de palestras e oficinas, abre espaço também para o público externo, fazendo

com que aconteça essa integração do ambiente interno e externo, dando visibilidade e credibilidade para a IES.

Citando a posição diante do momento de dificuldades e isolamento, onde as aulas estão acontecendo remotamente, foi dito por um entrevistado do início do semestre, a dedicação que a faculdade está tendo com os alunos em meio à situação de pandemia que estamos vivenciando: “O setor financeiro agora, está analisando cada situação referente a pandemia, acho que isso é uma responsabilidade social muito bonita de se ver pra uma empresa, uma preocupação extra como consumidor, nós alunos. Acho que todas as empresas deveriam ter essa preocupação”.

Diante do exposto em meio a diversas práticas que foram elencadas anteriormente, a visão geral dos entrevistados é de consciência e conhecimento de inúmeras práticas. Mesmo que não tenham sido citadas outras formas mais amplas, o nível fundamental de importância que a implementação as condutas de RSC já é uma realidade por eles e pelas organizações, mesmo que em alguma das empresas não se tenha a capacidade de conseguir executá-las por motivos financeiros, as outras em sua maioria já faz disto uma base significativa na composição como elemento de construção primordial em sua corporação institucional. Fazendo disso uma parte do pilar de seu desenvolvimento e crescimento empresarial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da elaboração dessa pesquisa que teve como objetivo geral analisar o nível de conhecimento de futuros administradores acerca de RSC, o estudo explorando o nível de conhecimento de futuros administradores acerca de RSC. O caráter qualitativo e exploratório da pesquisa possibilitou a verificação das ideias de percepção relacionadas ao entendimento e práticas nas empresas e na IES. O método de entrevistas individual e com perguntas abertas, permitiu a análise de semelhanças e diferenças entre os respondentes.

Por meio da verificação e identificação dos conhecimentos de práticas de RSC conforme citados inicialmente nos objetivos específicos, os resultados transmitem que para alguns a definição de RSC somente com a preocupação com os colaboradores e a preocupação para ajudar os con-

sumidores e através de ações sociais que demonstre como a organização se importa como bem-estar humanitário e também na questão ambiental. Não que seja de pouca importância, porém são conceitos básicos, ao qual extenso pode chegar a consequências dos seus investimentos nesse segmento.

Os entrevistados demonstraram não ter tanto acesso a informações acerca de RSC. Embora existam muitas pautas sobre esse tema que são colocados de formas de comerciais, nas mídias sociais, no *marketing* no contexto atual, é um momento singular para que as empresas e a IES tenham que poder interagir com o consumidor. Dessa forma, os incentivos de crescimento para todos os interessados, como os clientes, sócios, colaboradores, fornecedores, governo. Como atraí-los e fazendo parcerias que venham beneficiar ambas as partes envolvidas.

Mais que uma visão lucrativa, a RSC não tem em sua essência marcante esse fundamento, mas sim, uma visão que nutrir a consciência das pessoas a respeito de agregar valor ao que RSC representa como um todo. Ouvir também o que os consumidores pensam e sugerem para melhorias, fazendo a organização verificar os aspectos negativos que podem ser melhorados.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Marilene. Uma abordagem histórica da responsabilidade social. **Dialogus Consultoria**, 07 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://www.dialogusconsultoria.com.br/uma-abordagem-historica-da-responsabilidade-social/>>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- AZEVEDO, J. B.; ENDE, V. M.; WITTMANN, M. L. Responsabilidade social e a imagem corporativa: o caso de uma empresa de marca global. **Portal de Periódicos**, 2016. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/3142/2600>>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- BERTONCELLO, S. L.; JÚNIOR, J. C A importância da responsabilidade social corporativa como fator de diferenciação. **Responsabilidade Social**, 27 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.responsabilidadesocial.com/artigo/a-importancia-da-respon>

sabilidade-social-corporativa-como-fator-de-diferenciacao/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BORGER, Fernanda Gabriela. Responsabilidade social empresarial e sustentabilidade para a gestão empresarial. **Ethos**, 19 de junho de 2013. Disponível em: <<https://www.ethos.org.br/cedoc/responsabilidade-social-empresarial-e-sustentabilidade-para-a-gestao-empresarial/>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL ECÔNOMICO. Zara descumpre acordo sobre trabalho escravo e pagará R\$ 5 milhões. **IG**, 2020. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2017-05-30/zara-trabalho-escravo.html>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CAVALCANTI, Luísa. O que os consumidores esperam de suas empresas. **Responsabilidade Social**, 16 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.responsabilidadesocial.com/artigo/o-que-os-consumidores-esperam-de-suas-empresas/>>. Acesso em: 5 jul. 2020.

CRISÓSTOMO, V.L.; OLIVEIRA, M.R. Uma análise dos determinantes da responsabilidade social das empresas brasileiras. **Proquest**. Julho/agosto de 2016. Disponível em: <<https://search.proquest.com/openview/91be430958099b72c66ca94432df0a53/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2032630>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

DIAS, Matheus. Pesquisa qualitativa e grupo focal (focus group): metodologia e aplicação. **OPUSPESQUISA**, 2017. Disponível em: <<https://www.opuspesquisa.com/blog/tecnicas/pesquisa-qualitativa/>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

DOM, Partners. Responsabilidade social Empresarial como vantagem competitiva. **Administradores**, 10 de março de 2011. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/responsabilidade-social-empresarial-como-vantagem-competitiva>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

FADC. Responsabilidade corporativa: o caminho para sua empresa ajudar a construir um mundo melhor. **FADC**, 15 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.fadc.org.br/noticias/871-responsa>

bilidade-corporativa-o-caminho-para-sua-empresa-ajudar-a-construir-um-mundo-melhor.html>. Acesso em: 10 jun. 2020.

FIGUEIRA, Airam. A importância da responsabilidade social nas organizações. **Administradores**, 19 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/a-importancia-da-responsabilidade-social-nas-organizacaoes/>>. Acesso em: 5 jul. 2020.

FIGUEIREDO, Marília Cosmo de. **Responsabilidade social empresarial**. AVM, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K234778.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.

FILHO, J. E. P; CORRÊA, N. M. F; VAZ, C. d. O. Responsabilidade social em pequenas e médias empresas: características e novos desafios. **CNAD**, 2015, apud TEIXEIRA; 2005 p. 207. Disponível em: <<http://www.cnad.edu.br/revista-ciencia-atual/index.php/cafsj/article/view/121/105>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

IBC. Conheça o conceito de responsabilidade social empresarial - RSE. **Ibc Coaching**, 13 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.ibccoaching.com.br/portal/conheca-o-conceito-de-responsabilidade-de-social-empresarial-rse/>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

KITAHARA, J. R.; COELHO, B. D.; FELDMANN, P. R. **XIII SEMEAD**., 2010. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/13semead/resultado/trabalhospdf/323.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MACÊDO, N. M. M. N. D.; OLIVEIRA, A. C. d. O. A responsabilidade social corporativa sob a ótica do consumidor: uma investigação a partir da percepção de estudantes universitários. **Aedb**, IXSEGET,

2012. Disponível em: <<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/62516785.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2020.

MATHIS, D. A.; MATHIS, A. **Responsabilidade social corporativa e direitos humanos: discursos e realidades**. SCIELO, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802012000100013&script=sci_arttext>. Acesso em: 19 abr. 2020.

ARTIGO - PP E PANDEMIAS

UMA ANÁLISE DA SINDEMIA ENTRE A PANDEMIA DA COVID-19 E OS CONTEXTOS DE VULNERABILIDADES SOCIAIS

Olga Veloso da Silva Oliveira

Anderson Veloso da Silva

João Batista Lima do Nascimento

Marcio de Vasconcelos Maciel



Fonte: GETTY IMAGES/GETTY IMAGES

INTRODUÇÃO

Desde o final de dezembro de 2019, o mundo vem sendo devastado pela crise na saúde global causada pela pandemia da Covid-19, descortinando uma realidade já existente, e que com esta emergência global só

se agravou, devendo ser discutida e analisada criticamente, uma vez que, demonstrou que esta pandemia não é tão simples como inicialmente se cogitava, e nem tão restrita a um vírus: o SARS-CoV-2. Inicialmente, de fisiopatologia desconhecida, tão pouco se restringiu ao gerenciamento do controle da propagação e da disseminação do patógeno (HORTON, 2020).

Nesta perspectiva, as evidências científicas vêm demonstrando que não estamos perdendo apenas para um vírus, já que se presume que nossos sistemas administrativos de saúde entraram em crise (KHAMIS, 2021). Nesta emergência mundial, estamos vivenciando uma sindemia no processo saúde-doença-cuidado, na qual a pandemia da Covid-19 vem interagindo com outras doenças, em diferenciados contextos sociais de maneira simbiótica.

Nesta seara, Merril Singer, um antropólogo e médico americano, na década de 1990, cunhou o termo “sindemia” como uma sinergia, para representar “um neologismo que combina a interação da pandemia com outras doenças”, explicando ainda, que em determinadas situações, duas ou mais doenças podem interagir de forma a causarem mais danos, do que se ambas fossem somadas (BBC, 2020, p. 1).

Apoiando-se nestas matrizes teórico-conceituais, esta sinergia vem ocorrendo em cenários de vulnerabilidades, desigualdades econômicas e sociais, além de grupos marginalizados, desvelando uma nova realidade que se apresenta: o de que a patologia da Covid-19 deixou de ser uma pandemia, e está se vivenciando, na contemporaneidade, uma sindemia, de prognóstico incerto (HORTON, 2020).

Ao nos debruçarmos sobre estes constructos, é possível asseverar o que Boaventura Santos (1988, p. 48) já afirmou há tempos atrás, estamos vivenciando uma “ruptura com o paradigma científico que possibilita uma e só uma forma de conhecimento verdadeiro”, uma vez que as ciências sociais vem deixando de ser positivista com causalidade direta e os resultados passaram a ser determinísticos, influenciados pelo paradigma do tempo, gerando efeitos e atores diferenciados, em um sistema dinâmico e instável com elementos multifatoriais.

Neste indeterminismo, a pandemia colocou nossos sistemas em um desequilíbrio, ocorrendo a produção de entropia nos processos reversíveis e irreversíveis (KHAMIS, 2021). Os protagonistas em sua atitude mental

espantam-se com as descobertas, assim como, é patente sua arrogância (SANTOS, 1988). “A pandemia deve aprofundar mudanças de paradigmas na sociedade e acelerar novas tendências em economia, tecnologia, saúde e relações sociais” (MELO, 2021, p.1).

Neste sentido, essa emergência mundial vem interagindo com outras doenças e contextos sociais que, de acordo com Melo (2021, p.4), o “coronavírus é um acelerador de futuros” porque simboliza o fim do século XX, no qual nada será como antes após a passagem desta tormenta. E contribuindo para esta reflexão, de acordo com Singer (2020), enquanto persistirem as desigualdades sociais, sem políticas públicas eficazes e eficientes, a população não estará protegida da Pandemia da Covid-19.

Sendo assim, percebe-se que com a sindemia, também se vivenciam influências de fatores políticos e não políticos, além de comportamentos de: incredulidade, ignorância, arrogância e o negacionismo, bem como subestimam a magnitude desta catástrofe humanitária causada pelo vírus SARS-CoV-2 (NUNCIO, 2020). Este vírus foi detectado na China, na cidade de Wuhan, no final de 2019, quando se iniciou o percurso do desenho da linha do tempo do SARS-CoV-2 no mundo (ZHU, 2020).

Atualmente, sabe-se que, o SARS-CoV-2 dissemina-se e propaga-se, independentemente dos diferentes contextos, estratificações e conjecturas sociais (NUNCIO, 2020). Há uma tendência para que sejamos inseridos, em um turbilhão de dogmatismos, nos quais as crises dos sintomas, no que tange ao enfrentamento da doença, sejam emergentes (KHAMIS, 2021). Alinhado a esta perspectiva, Nuncio (2020) define sindemia como uma interação biológica e social, asseverando que a Covid-19, atinge de maneira mais direta, as regiões mais pobres, já que muitas vezes, a pobreza é um condicionante para que a população seja mais susceptível à doença.

Manoukian e Elden (2021) concordam com o autor supracitado, ao referenciar que o termo sindemia é um neologismo que se refere à presença de duas ou mais enfermidades em uma população, contribuindo para resultados de iniquidades sociais e econômicas.

Na esteia desta abordagem, essa perspectiva é consonante com o que o conceito de saúde define como determinantes sociais, fatores genético-biológicos, culturais, ambientais entre outros. A Organização Mundial da Saúde (OMS, 1988) “possui o entendimento de saúde como um estado

de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”.

Sendo assim, este artigo teve como objeto de estudo “a relação sindêmica da pandemia da Covid-19 e os contextos de vulnerabilidades sociais”. Tem, como objetivo geral “analisar a sindemia entre a pandemia da Covid-19 e os contextos de vulnerabilidades sociais”.

METODOLOGIA

Este estudo baseou-se em uma revisão sistemática de literatura, na modalidade denominada integrativa. A escolha justifica-se pela busca, ao revisar, na literatura, a comparação de estudos ou até do encontro das lacunas na literatura científica através de uma leitura minuciosa e crítica, contribuindo para a evolução da ciência (FONTES-PEREIRA, 2017).

Desta forma, podemos definir um estudo sistemático como:

Organização ou classificação de determinados elementos segundo um ou mais critérios estabelecidos, conjunto de métodos, teses, ou opiniões sobre um sistema que se processa metodicamente [...] uma revisão sistemática será realizada por etapas, de forma crítica e que cada etapa será realizada minuciosamente a fim de obter bons resultados para, assim, passar para a etapa seguinte (FONTES-PEREIRA, 2017, p. 1).

Nesta seara pretendeu-se compreender uma posição epistemológica do processo de revisão de maneira crítica e profunda, de forma a esgotar todas as contribuições relevantes acerca da temática estudada. Para isso, foi construído um percurso conceitual e metodológico com critérios definidos para que seja dada validação científica aos estudos empíricos selecionados. Para a realização da revisão integrativa traçam-se objetivos, elaboram-se questões de pesquisa e realiza-se a busca dos artigos e outros materiais bibliográficos. Os dados são sistematicamente analisados, interpretados e sintetizados, formulando-se as conclusões. As revisões sistemáticas situam-se no topo da pirâmide do nível de evidência científica e, neste sentido, cabe a este tipo de publicação oferecer o maior nível de evi-

dência possível acerca de um determinado tratamento clínico ou método de diagnóstico (HONÓRIO; JUNIOR; 2021, p.10).

Esta revisão seguirá, em linhas gerais, as cinco etapas propostas por Pellizzer *et al.* (2021) descritas com base em diversos autores (PELLIZZON; POBLACIÓN; GOLDENBERG, 2003; CROSSETI, 2012; WITTEMORE; KNAFL, 2005), conforme será detalhado a seguir.

Etapa 1: Formulação da pergunta

Na etapa norteadora da construção da revisão, considerando o objetivo deste estudo formulou-se a seguinte questão de pesquisa: *O que traz a literatura científica sobre os estudos empíricos que abordam a sindemia entre a pandemia da Covid-19 e os contextos de vulnerabilidades sociais?*

Etapa 2: Estratégia de busca e coleta de dados

Nesta fase, definiu-se as bases de dados utilizadas na revisão que foram: LILACS (Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde), SciELO (Scientific Electronic Library *On-line*) e MEDLINE (Literatura Internacional em Ciências da Saúde).

Após a seleção da base de dados, deu-se a seleção dos descritores e/ou palavras-chave, considerando-se que os descritores são termos ou expressões organizados em estruturas hierárquicas, tendo um rigor no controle de seus significados e sinônimos. Já as palavras-chave são retiradas da linguagem livre (BRANDAU; MONTEIRO; BRAILE, 2005). Desta forma, os descritores encontram-se criteriosamente catalogados com descrições, origens, significados e relação com outros descritores na base de dados dos Descritores em Ciências da Saúde (DeCS).

A partir desses conceitos, optou-se por utilizar como descritores os seguintes termos: “sindemia”, “pandemias”, “Covid-19” e “vulnerabilidade social”.

Na busca foram utilizados os correlatos dos descritores nos idiomas português, inglês e espanhol. Os mesmos foram cruzados, e as combinações foram realizadas através dos operadores booleanos *AND* e *OR*, ferramentas úteis para restringir ou expandir a busca, respectivamente. Este cruzamento entre os descritores se deu em vinte e cinco passos, em cada base de dados, nos idiomas português, espanhol e inglês, utilizando-se o operador booleano *AND* em todas as estratégias de busca. O termo “sin-

demia” foi utilizado como descritor controlado fixo, e foi cruzado com todos os descritores.

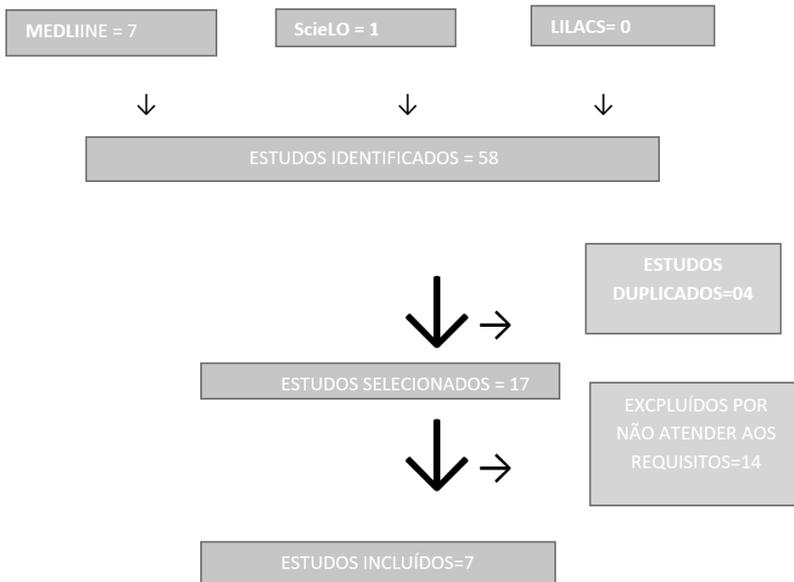
Os estudos empíricos identificados através da estratégia de busca foram classificados segundo os seguintes critérios de inclusão, que foram definidos de forma a atender os objetivos da revisão:

- Estudos com recorte inicial em dezembro de 2019 a agosto de 2021.
- Divulgação nos idiomas português, espanhol e inglês para ampliar a busca de trabalhos também publicados internacionalmente.
- Trabalhos empíricos publicados na íntegra no formato de artigos, teses e dissertações.

E, Como critério de exclusão foi utilizado:

- Publicações na forma de resumos de congressos, anais, editoriais;
- Estudos empíricos que não se enquadram no marco temporal de dezembro de 2019 a agosto de 2021;
- Estudos que não estejam no idioma selecionado.

1. Gráfico de fluxo para demonstrar a estratégia de busca utilizada e os estudos excluídos e incluídos no estudo.



Conforme o quadro anterior, foram identificados 58 artigos científicos nas bases de dados, dos quais 04 foram excluídos por repetição. Foram selecionados 21 artigos científicos para leitura, identificação e análise dos estudos empíricos, avaliando se os mesmos contemplavam os critérios de inclusão e exclusão. Dos mesmos, foram selecionados como elegíveis 07 artigos científicos para a análise, e 14 foram excluídos segundo os critérios de elegibilidade.

Etapa 3: Avaliação dos estudos incluídos

Nesta etapa, as informações contidas no material bibliográfico foram resumidas, selecionadas de forma organizada e concisa, para que compusesse um banco de dados para consultas futuras. Para o alcance deste objetivo, foi elaborado um instrumento que facilitou a padronização dos dados a serem extraídos dos artigos, teses e/ou dissertações. Este instrumento, em forma de uma ficha, contemplou os seguintes aspectos: título da publicação, título do periódico, base de dados, autores (nome, filiação e grau de titulação), idioma, ano de publicação, tipo de publicação. Esse instrumento (apêndice A) foi adaptado a partir do instrumento construído e validado por Ursi (2005), Pompeo (2007) e Nicolussi (2008), sendo essencial para compor um panorama geral do resultado da busca. Como observam Souza, Silva e Carvalho (2010), tal instrumento permitiu a extração do material relevante à temática de estudo, reduzindo os riscos de erros e favorecendo a precisão nas informações obtidas.

Sendo assim, foi preenchida uma ficha (apêndice B) para cada artigo, tese e/ou dissertação. Para facilitar sua identificação, e cada material recebeu uma identificação alfanumérica (E1, E2, E3 e assim sucessivamente), segundo ordem cronológica de publicação.

Etapa 4: Análise dos dados dos estudos incluídos

Quadro 1. Descrição dos estudos quanto à codificação, título, autores, ano, tipo de publicação, base de dados e periódico. Rio de Janeiro, 2021.

N	ARTIGO	AUTORES	ANO	BASE DE DADOS	PERIÓDICO	TIPO
E1	Non-communicable Diseases' Contribution to the Covid-19 Mortality: A Global Warning on the Emerging Syndemics	Sina Azadnajafabad, Erfan Ghasemi, Sahar Saedi Moghaddam, Negar Rezaei, Farshad Farzadfar,	2021	MEDLINE	Arch Iran Med	ARTIGO
E2	Covid-19: A Syndemic Requiring an Integrated Approach for Marginalized Populations	Rosemary M. Caron Amanda Rodrigues Amorim Adegboye	2021	MEDLINE	Frontiers in Public Health	ARTIGO
E3	Addressing Health Disparities From a Syndemic Perspective	Debra Lyon	2021	MEDLINE	ONCOLOGY NURSING FORUM	ARTIGO
E4	The relation between the social and the biological and Covid-19	M.P. Kelly	2021	MEDLINE	Public Health	ARTIGO
E5	DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO CONHECIMENTO DE ENFERMAGEM EM TEMPOS DE SINDEMIA POR Covid-19	Wilson Cañon-Montañez Silvia Patricia Quiroz Mena Alba Luz Rodríguez-Acelas	2021	SciELO	Texto & Contexto	ARTIGO
E6	Offline: Covid-19 is not a pandemic	Richard Horton	2020	MEDLINE	LANCET	ARTIGO
E7	A Syndemic Perspective on the Management of Non-communicable Diseases Amid the Covid-19 Pandemic in Low- and Middle-Income Countries	Uday Narayan Yadav, Binod Rayamajhee Sabuj Kanti Mistry Shradha S. Parsekar Shyam Kumar Mishra	2020	MEDLINE	Frontiers in Public Health	ARTIGO

Dentre os 07 estudos empíricos selecionados, 06 eram no idioma inglês e 01 no idioma português. O marco temporal foi entre 2020-2021. Todos foram do tipo de publicação em artigo, e quanto aos periódicos foram 06 revistas inglesas da base de dados MEDLINE e 01 revista brasileira da base de dados SciELO.

Etapa 5: Apresentação e Interpretação dos resultados

De acordo com os estudos empíricos selecionados, utilizando a análise de conteúdo de Bardin emergiram 3 categorias: “A Polissemia conceitual sobre a sindemia”; “As Repercussões do contexto social para a sindemia”; e, “A Operacionalização para o controle da sindemia”.

A POLISSEMIA CONCEITUAL SOBRE A SINDEMIA

De acordo com os diversos autores, a abordagem conceitual sobre as sindemias são caracterizadas pela interação de duas ou mais condições de saúde, assim como, interações adversas e fatores contextuais. Em somatório a este dado, também cabe ressaltar, a interação entre fatores biológicos, sociais e estruturais.

Neste sentido, Pirrone, Pell e Reis (2021) asseveram que neste complexo, intimamente relacionado de crises de saúde e sociais, existem critérios que determinam uma sindemia, como o agrupamento de duas ou mais doenças ou condições de saúde; interações biológicas entre as condições de saúde, que exacerbam a carga de saúde populacional afetada; e, fatores contextuais, que interagindo podem piorar os resultados.

Ao tomar como base a leitura de diferentes pesquisadores, dentre as características da abordagem sindêmica destaca-se o contexto que se assemelha aos determinantes sociais no modelo de saúde, incluindo as condições sociais, culturais ou econômicas, que moldam o ambiente populacional influenciando não só a saúde, mas também o bem-estar das pessoas, frequentemente, ocorrendo em grupos populacionais desfavorecidos.

E no bojo dos trabalhos científicos, esta sinergia aumenta o fardo do sofrimento e da doença de forma que excede o impacto, com interações multiplicativas, efeito cumulativo e bidirecionalidade. Neste debate sobre o impacto da pandemia da Covid-19, esta crise sanitária desafia os sistemas de saúde mundial, agravando as desigualdades de saúde vividas também por imigrantes, refugiados, minorias sociais e étnicas, e os vulneráveis sociais.

AS REPERCUSSÕES DO CONTEXTO SOCIAL PARA AS SINDEMIAS

Como já salientado anteriormente, fatores contextuais, como pobreza, violência, acesso limitado à saúde e estigma social desempenham papel

central como facilitadores da sindemia, além de múltiplas condições de saúde que podem ser exacerbadas.

Neste cenário, o estudo da sindemia é desafiador, porque requer estratégias de pesquisa, que abordem os processos biológicos, sociais e complexos fenômenos que se entrelaçam, interconectados, que não podem separar-se do outro.

Complementando esta assertiva, os fatores contextuais afetam a população mundial marginalizada, vulnerável, assim como, os tipos de desigualdades, violência, discriminação, pobreza e estresse econômico e exclusão. Além dos fatores relacionados ao contexto social, a nível micro caracterizados pelas condições de vida, indicadores socioeconômicas, como: renda, educação, desemprego, ambiente familiar e comunitário. Além disso, quanto ao acesso aos recursos, também se destacam os aspectos mais amplos, como os relacionados à política, à economia política ou à identidade cultural.

Cabe destacar que, ainda há relatos de violência estrutural e interpessoal entre mulheres sul-africanas negras. Dentre os fatores sociais, a etnia, a idade, o sexo e a desvantagem social podem ser fatores raiz que podem estar associados ao agravamento da doença e mortalidade pela Covid-19.

Sendo assim, o perfil socioeconômico, político e democrático dessas populações vulneráveis, aumenta o risco de contaminação pela Covid-19, apresentando mortalidade e morbidade significativas. A carga da pandemia da Covid-19 é desproporcionalmente maior entre os grupos de risco.

A OPERACIONALIZAÇÃO PARA O CONTROLE DAS SINDEMIAS

Nesta seara, quando se trata do desafio quanto à operacionalização das sindemias existem diversos fatores que podem atuar como facilitadores ao combate às sindemias, dentre os quais, podem ser destacados, a análise dos dados, capturando as interações entre componentes sindêmicos, especialmente, os determinantes sociais entre os fatores contextuais sociais, culturais ou econômicos e biológicos, aprofundando a análise qualitativa dos dados.

Nesta esteia, também, pode-se salientar a relevância da interação de outras ciências no enquadramento da teoria, como: epidemiologia, estatística, antropologia, saúde pública, sociologia, psicologia, ciências am-

bientais e políticas de saúde. Esta interdisciplinaridade na pesquisa sindêmica, por envolver diferentes componentes para o seu estudo, para sua compreensão requerendo especialização em diferentes áreas, como a necessidade de estudos longitudinais, além de mais análises e dados populacionais podem ser descritos como benéficos.

Torna-se necessário saber quais são os fatores estruturais, biológicos, culturais, sociais e ambientais que se misturam para se realizar um bom trabalho interdisciplinar, levando-se em consideração a história, a política, o meio ambiente, a sociedade e as políticas que são implementadas. É extremamente relevante para que se compreenda, de forma geral, a interação de diferentes níveis, sendo o ponto de partida para que se tente compreender a interação em diferentes níveis para se tentar intervir

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que, a diversidade na sociedade contemporânea, demonstra uma ampla heterogeneidade matizada nas populações. Para que se entenda a crise na saúde, sugere-se que a abordagem busque a comensurabilidade entre o social e o biológico. Deve-se partir de um quadro conceitual amplo, para que se abra caminhos para encontrar as soluções mais adequadas. E, no âmbito social, a sindemia é o elemento-chave para que se compreenda a agregação e a interação das doenças. A análise da situação pelas lentes da sindemia permite que se avalie epidemiologicamente, o risco de transmissão para uma visão pessoal ao seu contexto social.

Nesta perspectiva, deve-se atentar para as condições sociais, que tornam alguns grupos mais vulneráveis à Covid-19, repensando a relação entre a doença e a vulnerabilidade, a susceptibilidade e o risco social, sendo extremamente relevantes para que se entenda, o impacto e a relação da doença com as lacunas importantes nas evidências, para que se alcance a contenção do avanço da doença, lidando com condições subjacentes, fatores estruturais e ambientais. Sabe-se que, independentemente do tratamento ou a proteção, a solução puramente biomédica que seja implementada como é o caso da vacina, não é suficiente.

O entendimento da lacuna quanto aos mecanismos pelos quais os determinantes sociais influenciam negativamente são amplamente ausentes em alguns estudos empíricos. À nível estrutural, é imperativo que os go-

vernos elaborem políticas públicas, leis e programas, além de mudanças estruturais que contemplem as profundas disparidades sociais, para que se verdadeiramente proteja a sociedade da Covid-19.

Com isso, a pandemia da Covid-19, pode de certa forma se beneficiar desta abordagem sindêmica, particularmente, para que se entenda a vulnerabilidade e os impactos desiguais desta crise na saúde pública.

REFERÊNCIAS

BBC. **Covid-19 não é pandemia, mas sindemia'**: o que essa perspectiva científica muda no tratamento. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=node/1264>>. Acesso em: 26 set. 2021.

BRANDAU, R.; MONTEIRO, R.; BRAILE, D. M. Importância do uso correto dos descritores nos artigos científicos. **Rev. Bras. Cir. Cardiovascular**, v. 1, n. 20, 2005.

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

CROSSETI, M. G. O. Revisão integrativa de pesquisa na enfermagem o rigor científico que lhe é exigido. **Rev Gaúcha Enferm.**, v. 33, n. 2, jun. 2012.

HORTON, R. Off-line: Covid-19 is not a pandemic. **The Lancet**. v. 396, set. 2020.

KHAMIS, R. F. M. Painel Vulnerabilidades sanitárias: novos desafios temporais e espaciais. A teoria da complexidade e suas possíveis contribuições para o Direito da saúde. In: **3º Congresso Internacional de Direito das Cidades: vulnerabilidades sociais**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AXN-j3-ECl-k&list=PLZprlibg6GJtMtuFGaGF-Qq4vuyOEc8j9&index=3>>. Acesso em: 26 set. 2021.

MAOUKIAN, D. E.; MALCO, F.E. Mortalidad por Covid-19 y Sinergia com enfermedades crónicas coexistentes em la Provincia del Neuquén, Argentina. **Rev Argent Salud Publica**. v. 12, Supl Covid-19, 2021.

- MELO, C. **Como o coronavírus vai mudar nossas vidas:** dez tendências para o Mundo pós-pandemia. 020. Disponível em: <<https://brasil.elempais.com/opiniao/2020-04-13/como-o-coronavirus-vai-mudar-nossas-vidas-dez-tendencias-para-o-mundo-pos-pandemia.html>>. Acesso em: 25 set. de 2021.
- NICOLUSSI, A.C. **Qualidade de vida de pacientes com câncer de colón e reto: imediato: revisão integrativa da literatura.** 2007. 184f. Dissertação (Mestrado em enfermagem) – Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- NUNCIO, R. **Sindemia Covid-19.** Spanish Edition. 1ª ed., 2020.
- PELLIZZER, E. P. *et al.* **Revisão narrativa, integrativa e sistemática: conceitos e abordagens nas áreas da saúde.** In: HONÓRIO, H.M. Fundamentos das revisões sistemáticas em saúde. São Paulo: Santos Publicações, 1ª ed. 2021.
- PELLIZZON, R. F.; POBLACIÓN, D.A.; GOLDENBERG, S. Pesquisa na área de saúde: seleção das principais fontes para a literatura científica. **Acta Cir Bras.** v. 18, n. 6, 2003.
- POMPEO, D.A. **Diagnóstico de enfermagem náusea em pacientes no pós-operatório evidências para a prática da enfermagem.** 7.ed. Porto Alegre: Artmed, 2011.
- SANTOS, B. S. Um discurso sobre as Ciências na transição para uma ciência pós-moderna. **Estudos avançados,** 1988.
- SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; CARVALHO, R. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein,** v. 8, n. 1, 2010. p.102-6.
- URSI, E. S. **Prevenção de lesões de pele no Peri operatório imediato: revisão integrativa da literatura.** 2007. 184f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- ZHU, N. *et al.* A Novel Coronavirus from Patients with Pneumonia in China. **N Engl J Med** 382;8 nejm.org February 20, 2020.

APÊNDICE A — Ficha para classificação do material bibliográfico segundo os critérios de inclusão e exclusão.

Título:

ANO:

PERIÓDICO

TIPO:

AUTORES:

Ano de publicação

Até agosto de 2021

A partir de dezembro de 2019->
EXCLUÍDO

Estudo empírico

Sim

Não > EXCLUÍDO

Estudo realizado no Brasil ou
referente ao contexto brasileiro?

Sim

Não-> EXCLUÍDO

Idioma

Português; inglês; Espanhol

Outro idioma-> EXCLUÍDO

Texto na íntegra

Sim

Não -> EXCLUÍDO

Tipo de texto

Artigo;

Tese;

Dissertação

Outro-> EXCLUÍDO

APÊNDICE B — Ficha para classificação do material bibliográfico.

1 IDENTIFICAÇÃO	
CODIFICAÇÃO:	
Título da publicação	
Título do periódico (nome da revista)	
Base de dados	<input type="checkbox"/> MEDLINE <input type="checkbox"/> ScieLO <input type="checkbox"/> LILACS
Autores	Nome (s): Afiliação: Grau de titulação:
Idioma	
Ano de publicação	
Tipo de publicação	<input type="checkbox"/> Tese <input type="checkbox"/> outros. Especifique: _____ <input type="checkbox"/> Dissertação <input type="checkbox"/> Artigo
2 INTRODUÇÃO E OBJETIVOS	
Introdução	<input type="checkbox"/> define o objeto de investigação <input type="checkbox"/> justifica a relevância do estudo <input type="checkbox"/> apresenta revisão de literatura relacionada ao tema de estudo <input type="checkbox"/> o quadro teórico representa o conteúdo do estudo
Objetivo (s)/ Questão (s) de investigação	

3 CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS	
3.1 Tipo de publicação/ delineamento da pesquisa	<p>3.1.1 Pesquisa</p> <p><input type="checkbox"/> descritiva <input type="checkbox"/> análise de discurso</p> <p><input type="checkbox"/> exploratória <input type="checkbox"/> estudo de caso</p> <p><input type="checkbox"/> pesquisa convergente assistencial <input type="checkbox"/> etnometodologia</p> <p><input type="checkbox"/> etnografia <input type="checkbox"/> hermenêutica</p> <p><input type="checkbox"/> etologia <input type="checkbox"/> etnociência</p> <p><input type="checkbox"/> fenomenologia <input type="checkbox"/> psicologia</p> <p><input type="checkbox"/> etologia <input type="checkbox"/> psicologia ecológica</p> <p><input type="checkbox"/> teoria fundamentada em dados <input type="checkbox"/> histórica</p> <p><input type="checkbox"/> história de vida <input type="checkbox"/> pesquisa-ação</p> <p>3.1.2 Pesquisa teórica</p> <p><input type="checkbox"/> revisão integrativa</p> <p><input type="checkbox"/> relato de experiência</p> <p><input type="checkbox"/> narrativa</p> <p>Outros: _____ <input type="checkbox"/> revisão sistemática</p> <p><input type="checkbox"/> Metanálise</p> <p><input type="checkbox"/> metassíntese qualitativa</p>

ARTIGOS - TEORIA DAS PP

MÚLTIPLOS FLUXOS E COALIZÃO DE DEFESA: APROXIMAÇÕES E LIMITAÇÕES TEÓRICAS

Ana Paula Lima dos Santos⁴⁶

INTRODUÇÃO

A área de conhecimento de Políticas Públicas é considerada recente quando comparada a outras áreas das Ciências Humanas, como Filosofia, História e Ciência Política. Ao longo do tempo e do espaço, foi se desdobrando de diferentes formas. Na Europa, surge nos anos 30 a partir dos estudos sobre o papel do Estado e do governo. Já nos Estados Unidos, nasce nos anos 50 como disciplina acadêmica e área de conhecimento, sem haver relação com as teorias explicativas sobre o papel do Estado e atribuindo maior ênfase à ação dos governos (SOUZA, 2007; BRASIL; CAPELLA, 2016).

De acordo com Weible *et al.* (2011, p.3), o processo de política pública pode ser entendido como o “estudo da mudança e do desenvolvimento da política pública e dos atores, eventos e contextos relacionados”. Do mesmo modo, segundo Celina Souza (2007), política pública pode ser definida, resumidamente, como o campo de conhecimento que coloca o “governo em ação” ao mesmo tempo em que analisa essa ação e, caso necessário, propõe determinadas mudanças.

46 Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Graduada em Ciência Política pela mesma instituição.

A formulação de políticas públicas acontece quando há a conjunção entre os interesses governamentais, sociais e a urgência de problemas públicos, havendo a tradução em ações com resultados que transformam a realidade. É importante ressaltar que aquilo que o governo deixa de fazer também é política pública, uma vez que possui impacto na vida dos cidadãos. Neste artigo adotamos a definição de Thomas Dye sobre política pública, que é descrita como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1995, p.1). Nesse sentido, foram desenvolvidos alguns modelos explicativos que buscam compreender de que forma e por qual motivo o governo faz ou deixa de fazer algumas ações que irão refletir na sociedade.

Este trabalho tem como objetivo apresentar os modelos de análise Múltiplos Fluxos ou *Multiple Streams Framework* (MS) e Coalizão de Defesa ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF), a fim de mostrar suas aproximações, limitações e aplicações. Como método de análise, utiliza-se os seis critérios formulados por Schlager, E. e Blomquist, W. (1996) a fim de apontar as semelhanças e diferenças entre os modelos. Os critérios são: 1) os limites da investigação; 2) o modelo do indivíduo; 3) os papéis da informação e das crenças na tomada de decisão e estratégia; 4) a natureza e o papel dos grupos; 5) o conceito de níveis de ação; e 6) a capacidade de explicar a ação em vários estágios do processo de política pública.

Através dos modelos analíticos é possível entender o problema para o qual formularam certa política pública, a trajetória percorrida, o papel que possui cada ator político, os possíveis conflitos que podem ser gerados, os grupos de interesse e instituições que estão envolvidos na tomada de decisão e os indivíduos que serão afetados com a implementação da política pública. Nesse sentido, ambos os modelos, Múltiplos Fluxos (MS) e Coalizão de Defesa (ACF), ajudam a compreender o ambiente político e de que forma e em que momento ocorrem as mudanças de política pública, seja através das comunidades políticas do MS, seja através dos subsistemas políticos da ACF.

A seguir, cada modelo teórico será explicado de forma detalhada, apresentando suas características, particularidades e seus instrumentos metodológicos e analíticos. Posteriormente, serão feitas comparações entre os modelos Múltiplo Fluxos (MS) e Coalizão de Defesa (ACF), utilizando os critérios elaborados por Schlager e Blomquist (1996), a fim de mostrar suas semelhanças, diferenças e aplicações.

1. MÚLTIPLOS FLUXOS

Em meados dos anos 80, John Kingdon desenvolveu o modelo de análise denominado de Múltiplos Fluxos ou *Multiple Streams Framework* (MS), que tinha o objetivo de explicar os momentos de mudança e de manutenção de políticas através da introdução de novas temáticas na agenda. De acordo com Kingdon (2014), para analisar uma política pública seria necessário observar sua trajetória através dos seguintes fluxos: fluxo de problemas, fluxo de soluções (*policy streams*) e fluxo da política (*politics streams*). As mudanças na política ocorrem quando os três fluxos são mesclados em momentos que as “janelas de política” (*policy windows*) são abertas.

Segundo John Kingdon (2014), o processo de formulação de uma política pública ocorre em um ciclo de quatro momentos: 1) Estabelecimento de uma agenda; 2) Consideração de alternativas; 3) Escolha das alternativas; e 4) Processo de tomada de decisão. O modelo de Múltiplos Fluxos ou *Multiple Streams Framework* (MS) concentra-se nos dois primeiros processos, buscando compreender por que certos assuntos passam a ser foco de atenção na agenda política e outros não, por que motivo algumas alternativas passam a ser consideradas e outras são negligenciadas.

Kingdon (2014) trabalha com três fluxos independentes: 1) Fluxo de Problemas; 2) Fluxo de Soluções (*Policy Streams*); 3) Fluxo da Política (*Politics Streams*). O fluxo de problemas está relacionado às questões que desejam ser abordadas pelos formuladores de políticas públicas e pelos cidadãos. Importante destacar que a percepção do que seria problema também envolve momentos históricos específicos. O fluxo de solução de políticas públicas corresponde às ideias e soluções que são formuladas por especialistas a fim de serem implementadas. O fluxo da política refere-se ao ambiente político, incluindo a opinião pública, diante dos acontecimentos e o controle das instituições pelos partidos políticos.

As questões abordadas no fluxo de problemas são percebidas através de indicadores, feedback ou eventos focais. Como exemplo de indicadores podem ser citados os custos gerados por determinado programa e as taxas de mortalidade infantil. Tais indicadores são monitorados frequentemente ou podem ser criados estudos especiais para fazer a verificação de determinada condição. Assim, podem ser utilizados com viés de interesses com

o objetivo de produzir mudanças políticas esperadas. Contudo, não são todas as condições que podem ser transformadas em problemas.

Kingdon (2014, p.110) destaca que os problemas apresentam um “elemento perceptivo e interpretativo”. Certas condições que são transformadas em problemas passam a receber maior atenção. Isto acontece em um “intervalo de valores” associado a determinado problema.

In general, not every condition is seen as a problem. For a condition to be a problem, people must become convinced that something should be done to change it. People in and around government make that translation by evaluating conditions in the light of their values, by comparisons between people or between the United States and other countries, and by classifying conditions into one category or another. (KINGDON, 2014, p.114).

Como exemplo de eventos focais podem ser citados os eventuais acidentes que podem acontecer e as greves prolongadas. Os eventos focais possibilitam que a mídia e empreendedores de políticas direcionem a atenção da sociedade a “dimensões avaliativas específicas de problemas particulares” (JONES, 1994 apud ZAHARIADIS, 2007, p.72). De igual modo, os feedbacks dos programas que foram implementados anteriormente são de suma importância, uma vez que viabilizam compreender o que deu certo e o que não funcionou, podendo utilizar a mesma solução em outra área ou fazer melhorias para futuros programas não apresentarem as mesmas dificuldades.

Zahariadis (2007, p.72) define o fluxo de solução de políticas públicas como uma “sopa de ideias”, na qual existe uma competição para conseguir ganhar notoriedade nas redes políticas. Tais ideias são formuladas por especialistas dentro das comunidades de políticas (*policy communities*) — que incluem membros do parlamento, pesquisadores, burocratas, grupos de interesse, entre outros — e são debatidas em fóruns, audiências, jornais etc. As ideias podem manter-se inalteradas desde sua formulação, podem desaparecer do debate ou podem ser aperfeiçoadas com acréscimo de novas propostas. As configurações institucionais de cada país determinam a forma como as ideias são criadas, florescem, tornam-se relevantes ou desaparecem no debate. As redes podem ser mais ou menos integradas de acordo com quatro dimensões: tamanho, modo, capacidade e acesso.

O fluxo da política é composto por três fatores: 1) clima nacional; 2) campanhas de grupos de pressão; e 3) rotatividade administrativa ou legislativa. O clima nacional possui relação com o pensamento compartilhado entre os indivíduos dentro de uma sociedade e que pode sofrer alterações conforme o tempo. As mudanças no clima podem ser percebidas através do monitoramento da opinião pública por meio de pesquisas de opinião. Através da percepção de apoio ou oposição dos grupos de pressão a determinada proposta, os políticos e funcionários do governo podem dar maior destaque à questão ou tentar ofuscá-la. Além disso, a rotatividade da equipe administrativa ou legislativa possui influência direta na política, já que a substituição de um secretário ou ministro ou o advento de um novo presidente pode trazer mudanças substanciais no rumo político de um país. De acordo com Zahariadis (2007, p.73), um dos efeitos mais potenciais nas agendas é quando há a combinação do humor nacional com a rotatividade de governo.

As mudanças nas políticas públicas acontecem quando abre uma janela de oportunidade, a conjuntura pressiona e um empreendedor de política consegue unir os três fluxos (*coupling*) ao empregar uma ideia formulada no fluxo de solução a um fluxo de problema em um momento em que a junção entre problema e solução é favorável dentro do contexto político. Dessa forma, os empreendedores políticos buscam mesclar os fluxos com o objetivo de implementar o projeto político de seu interesse.

A teoria pressupõe que as escolhas são resultado da combinação de forças estruturais e cognitivas e de processos afetivos fortemente dependentes aos contextos políticos. As escolhas são feitas quando há confluência dos três fluxos em momentos críticos, denominado de janelas de política (*policy window*).

The separate streams of problems, policies, and politics come together at certain critical times. Solutions become joined to problems, and both of them are joined to favorable political forces. This coupling is most likely when a policy window—an opportunity to push pet proposals or one's conceptions of problems—is open (KINGDON, 2014, p.194).

O movimento da interpretação sistêmica é impulsionado pelos empreendedores de políticas públicas através da difusão da informação e da

construção de simbologias. Dessa forma, produzem diferentes linguagens a fim de construir uma interpretação generalizada do fenômeno com elementos cognitivos que envolvem afeto, adesão e concordância.

Dentro do fluxo da política, é substancial disputar conceitos, os sentidos e como a concepção da população é formulada. Explorar a ambiguidade dentro dos símbolos é um recurso estratégico para transformar questões individuais em coletivas e influenciar o processo de elaboração de políticas públicas (CAPELLA, 2004). Os atores mobilizam os recursos que são valorizados no contexto político para influenciar a abertura da janela e produzir mudanças na política.

Nesse sentido, o modelo de Múltiplos Fluxos enfatiza os elementos governamentais na tentativa de explicar o problema e compreender de que forma ocorrem as mudanças nas políticas públicas. Como uma resposta ao modelo proposto por Kingdon, surge o modelo Coalizões de Defesa ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Assim, os temas fora do aspecto governamental entram à baila e as ideias passam a ter centralidade nas explicações das políticas, aliadas aos conflitos políticos que ocorrem entre os atores (SABATIER, 1988 apud MARQUES, 2013). A seguir, será explicado com maior profundidade este modelo.

2. COALIZÃO DE DEFESA

O modelo de Coalizão de Defesa ou *Advocacy Coalition Framework* (ACF), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), surge através do interesse de ambos os autores em compreenderem a importância que possui a informação técnica adquirida no processo político, que envolve uma diversidade de atores e ocorre em diferentes esferas e em distintos níveis de governos (SABATIER; WEIBLE, 2007). Também surge como uma resposta à teoria de Kingdon, uma vez que na visão de Sabatier o modelo de Múltiplos Fluxos era estático. Sabatier criticava o fato de Kingdon acabar com as dinâmicas e fluxos de organização entre os três fluxos e enfatizar uma única força normativa nos elementos do governo, não considerando pessoas fora do aspecto governamental.

O modelo Coalizão de Defesa possui a premissa de que as pessoas entram na política para influenciar e fazer com que suas crenças, valores, objetivos e interesses se tornem políticas públicas. Nesse sentido, utilizam

a coalizão de defesa de forma a transformarem suas crenças em políticas através de mecanismos práticos e objetivos. O termo “coalizão” indica que há um subsistema político no qual os atores estão inseridos. É neste subsistema em que acontecem os debates e discussões que as multiplicidades de atores buscam defender suas crenças. À vista disso, organizam-se com a finalidade de atuarem de maneira coordenada para fazerem seus interesses e posicionamentos tornarem-se predominantes e conseguirem atingir seus objetivos na implementação de políticas e programas de governo (CAPELLA; BRASIL, 2015).

Dessa forma, um subsistema pode ser definido como atores provenientes de organizações de natureza pública ou privada que se preocupam constantemente com algum problema político (*policy problem*). As coalizões de defesa agrupam esses participantes dentro dos subsistemas e, por conseguinte, podem ser definidas como um grupo de indivíduos que partilham um sistema de crenças (valores básicos, percepções de problemas, suposições causais etc.) em comum e agem ao longo do tempo de forma coordenada. (SABATIER, 1988 apud SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996).

As coalizões possuem diferentes de métodos de ação para alcançarem seus objetivos, como: 1) elaborar e utilizar informações de forma a convencer os tomadores de decisão a aceitarem as alternativas propostas ou defendidas pela coalizão; 2) manipular as escolhas feitas pelo fórum de tomada de decisão; 3) apoiar funcionários públicos que estão em cargos de autoridade que partilham das mesmas crenças ou opiniões e/ou que fazem parte da coalizão (SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996).

Assim, 1) Os atores entram na coalizão a fim de compartilharem suas crenças; em seguida 2) Competem declaradamente com outras crenças.⁴⁷; conseqüentemente, 3) São necessários subsídios para manter um mínimo de coesão no grupo; 4) A ação não ocorre no bloco, mas nos grupos inseridos na coalizão através de barganhas, por exemplo.

Nesse sentido, é importante ressaltar que: 1) Uma coalizão não é homogênea, pois é construída por várias ramificações, vertentes, pessoas,

47 Pode ser citado como exemplo o movimento feminista, que apesar de ter a ampliação dos direitos das mulheres como objetivo comum, possui diversas vertentes que divergem na forma de alcançar tal objetivo (feminismo radical, feminismo liberal, feminismo negro, feminismo marxista etc.).

organizações ou grupos; 2) Movimentos de coalizões são disputados. Há disputa pelo monopólio da coalizão e uma tentativa de conceber vertentes, assim como são desenvolvidos conhecimentos para construir narrativas e interesse da coalizão.

Neste processo de formulação de políticas públicas, os especialistas — grupo abarcado por pesquisadores, consultores legislativos, cientistas, analistas políticos, entre outros — possuem papel fundamental, uma vez que as informações científicas e técnicas adquirem grande importância e orientam as mudanças nas crenças dos atores inseridos nas coalizões. A produção de políticas acontece através das negociações entre especialistas dentro dos subsistemas (SABATIER, WEIBLE, 2007).

A *Advocacy Coalition Framework* (ACF) aborda a existência dos chamados “filtros perceptivos” (*perceptual filters*), que são constituídos por crenças preexistentes e possibilitam a filtragem de informações recebidas pelos atores ao se relacionarem com o mundo externo, o que acaba por reafirmar os valores e dificultar a mudança de crença (SABATIER; WEIBLE, 2007). É por esse motivo que participantes de coalizões distintas podem receber informações de formas diferentes ou podem ter acesso à mesma informação e interpretá-la de maneira diferente. Além disso, também existe a “mudança diabólica” (*the devil shift*), tendência que os atores políticos possuem de construir uma imagem negativa dos seus oponentes, cujos atributos a pessoa pode ou não ter. Como consequência, os laços existentes dentro das mesmas coalizões aumentam ao mesmo tempo em que o conflito entre as coalizões concorrentes é intensificado.

A partir da literatura do sistema de crenças, a ACF formula uma estrutura hierárquica de três camadas: crenças centrais profundas (*deep core beliefs*), crenças centrais da política (*policy core beliefs*) e crenças secundárias (*secondary beliefs*). As crenças centrais profundas são fruto da socialização infantil e, portanto, mais difíceis de serem modificadas. Abarcam as suposições gerais normativas e ontológicas sobre a natureza humana, os valores fundamentais, prioridade em relação ao bem-estar de grupos diferentes, relação entre mercado *versus* governo e a crença sobre quais participantes devem atuar no processo de tomada de decisão do governo. Assim, podem ser inseridos dentro do eixo esquerda-direita.

As crenças centrais da política envolvem subsistemas políticos. Sabatier e Jenkins-Smith (1999 apud SABATIER; WEIBLE, 2007) formularam onze elementos de crenças centrais da política, que incluem o papel exercido pelo público em geral, a autoridade relativa de governo e mercados, as causas de problemas políticos, entre outros. A suposição geral é de que os participantes, possuindo conhecimento acerca de seu subsistema, empenham-se em aplicar suas crenças centrais profundas, objetivando desenvolverem as crenças centrais de políticas no subsistema em que pertencem.

As crenças secundárias são mais estreitas em escopo quando comparadas às crenças centrais da política, portanto, são mais fáceis de serem alteradas. Abrangem as aplicações orçamentárias, regras detalhadas de determinado programa, causas dos problemas, seriedade das questões, diretrizes da participação pública, entre outros.

Os atores inseridos nos subsistemas buscam aliados que possuem crenças básicas semelhantes e para, possuírem sucesso, compartilham recursos e desenvolvem estratégias que sejam complementares. Um dos argumentos da ACF é que a mudança diabólica (*devil shift*) motiva os participantes a cooperarem por conta do medo de perderem para seus adversários. A coalizão de defesa é formada quando esses participantes conseguem se engajar de forma coordenada através de trabalhos em conjunto, buscando atingir objetivos políticos semelhantes.

Na versão da ACF de 1999 é identificado que mudanças políticas e de crenças ocorriam através de choques exógenos ao subsistema de duas formas: aprendizado orientado à política pública (*policy-oriented learning*) e perturbações externas (*external perturbations*). O aprendizado orientado à política pública pode ser definido como as mudanças de pensamento ou de comportamentos relativamente duradouras que são resultados da obtenção de novas informações ou do acúmulo das experiências vividas. Essas mudanças estimulam a revisão dos objetivos políticos e podem levar cerca de uma década ou mais para acontecerem. A capacidade de aprendizado orientado varia de acordo com o nível do sistema de crenças. Crenças centrais profundas e crenças centrais da política são mais difíceis de sofrerem alteração com a aquisição de novas informações, as crenças secundárias, ao contrário, são mais passíveis às mudanças.

As perturbações externas envolvem as mudanças que acontecem de forma rápida nos subsistemas e nas crenças básicas individuais, como as mudanças socioeconômicas, alteração do regime político, mudanças em outros subsistemas, desastres, entre outros. Tais perturbações podem levar a mudanças nas agendas governamentais, redistribuição de recursos, substituição da coalizão dominante por uma minoritária. Diferente do aprendizado orientado, as perturbações externas conseguem alterar as crenças centrais das políticas de uma coalizão diante de situações críticas, como uma recessão econômica.

A lógica presente na versão original da ACF é que mudanças dentro de subsistemas são difíceis de acontecer por conta dos filtros perceptivos e da mudança diabólica, que reforçam as crenças e os laços existentes dentro das coalizões. Um choque externo ao subsistema está fora do controle dos atores, como consequência estimula a ocorrência de mudanças na política pública. Sabatier e Weible (2007), ao revisarem o modelo, acrescentaram mais dois caminhos para o surgimento de mudanças importantes na política: 1) choques internos (como desastres originados dentro dos próprios subsistemas de políticas) e 2) acordos negociados entre coalizões que estavam em disputa anteriormente.

De acordo com esse modelo, a política pública é concebida a partir de um conjunto de subsistemas que são relativamente estáveis e que conseguem se articular com os eventos externos, onde encontram as ferramentas e os recursos necessários para a formulação de políticas públicas (SOUZA, 2007). A premissa básica formulada pela ACF é de que os subsistemas de política são considerados a unidade de análise mais útil para compreender e explicar as mudanças de políticas (SABATIER; WEIBLE, 2007; SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996). Assim, o propósito manifestado pela ACF é fornecer explicações acerca das mudanças de crenças e mudanças de políticas que ocorrem durante períodos longos (uma década ou mais). Ao fazer isso, o modelo concede um norte teórico para compreensão das complexidades de mobilização e do conflito político.

Na próxima seção, será feita uma comparação entre os modelos Múltiplos Fluxos e Coalizão de Defesa, apresentando as características que possuem em comum e os limites de cada teoria. Como método de análise, serão utilizados os critérios formulados por Schlager, E. e Blomquist, W. (1996).

3. COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS

É importante enfatizar que os modelos teóricos de análise são desenvolvidos a partir das circunstâncias existentes ao longo do tempo e do espaço, sendo assim cada modelo reflete as conjunturas políticas, históricas e sociológicas vigentes na região e na época em que foi desenvolvido. Dessa forma, não existe um modelo ideal ou melhor do que outro. Existe aquele modelo que é mais adequado para compreender como foi desenvolvido determinado processo de política pública. Assim, os modelos teóricos podem ser aplicáveis em muitas conjunturas desde que tenham as devidas conclusões sociológicas.

Tendo em vista esta perspectiva, é possível fazer algumas comparações entre os modelos. Para isso, serão utilizados os seis critérios formulados por Schlager, E. e Blomquist, W. (1996) a fim de apontar as semelhanças e diferenças entre os modelos Múltiplos Fluxos e Coalizão de Defesa. Os critérios são: 1) os limites da investigação; 2) o modelo do indivíduo; 3) os papéis da informação e das crenças na tomada de decisão e estratégia; 4) a natureza e o papel dos grupos; 5) o conceito de níveis de ação; e 6) a capacidade de explicar a ação em vários estágios do processo de política pública.

Na versão de Schlager e Blomquist (1996), os autores utilizam esses critérios para comparar três teorias sobre o processo de política pública: Escolha Racional Institucional (*Institutional Rational Choice*), Política de Escolha Estrutural (*Politics of Structural Choice*) e Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalitions*). Para eles, esses critérios são essenciais para qualquer teoria sobre o processo de formulação de políticas públicas. Enquanto os dois primeiros critérios fornecem semelhanças e diferenças metodológicas, o terceiro, quarto e quinto critérios abordam questões particulares de cada modelo. O sexto critério enfatiza o potencial teórico das estruturas analisadas.

Neste trabalho, utilizamos a tabela elaborada por Schlager e Blomquist (1996, p.659), que fornece elementos acerca da Coalizão de Defesa, e comparamos com o modelo de Múltiplos Fluxos, aplicando os seis critérios já mencionados. Abaixo, encontra-se a tabela adaptada para este ensaio.

Tabela 1 – Comparação entre os modelos.

Comparações entre os modelos		
Crítérios	Múltiplos Fluxos	Coalizão de Defesa
Limites da investigação	Fluxos independentes: fluxo de problemas, fluxo de solução e fluxo da política	Subsistemas de políticas organizados através de problemas de políticas
Modelo do Indivíduo	Racionalidade limitada com o objetivo de realizar os próprios interesses	Racionalidade processual com base em informações e crenças
Incerteza, informação e crenças	O movimento de interpretação sistêmica é impulsionado pelos empreendedores de políticas públicas através da difusão da informação e da construção de simbologias. Produzem diferentes linguagens a fim de construir uma interpretação generalizada do fenômeno com elementos cognitivos que envolvem afeto, adesão e concordância	Uso e acumulação de informação é um elemento-chave no processo de política pública. As crenças dos atores servem como filtros perceptíveis de informações, mas as informações também podem mudar as crenças
Natureza e papel dos grupos	As comunidades de política são de fundamental importância no fluxo de soluções ao elaborarem as alternativas, mas não explicam as mudanças em políticas públicas	Coalizões, que incluem grupos de interesses, são atores centrais e se estruturam em torno de crenças comuns. O processo de formação de coalizão é posto no lugar de ser explicado
Níveis de ações	As ações acontecem quando há confluências dos três fluxos em momentos críticos (janelas de políticas)	Parte implícita no comportamento estratégico na tentativa de influenciar a escolha do fórum de tomada de decisão
Estágios do processo de política pública	Ênfase na definição do problema, estabelecimento da agenda e consideração das alternativas	Ênfase na definição do problema, na formulação, execução e avaliação da política pública

Fonte: Elaboração própria, adaptada de Schlager e Blomquist (1996, p.659).

Uma das críticas atribuídas ao modelo Múltiplos Fluxos é o fato de não fornecer “hipóteses claras que sejam falsificáveis” (SABA-

TIER, 2007 apud NOWLIN, 2011, p.45). Sendo assim, o modelo de Kingdon padeceria de uma dimensão explicativa e de hipóteses empiricamente testáveis. Entretanto, Kingdon não tinha o intuito de oferecer um modelo explicativo. Para Sabatier (1999, p.272 apud ZAHARIADIS, 2007, p.81), a política não necessariamente ocorre em um nível sistêmico, as políticas podem ser desenvolvidas externas às comunidades de políticas e as soluções são formuladas a partir dos problemas, e não de forma independente a eles. Por esses motivos, Sabatier pensa a independência entre os fluxos como uma relação contingente que está sujeita à verificação empírica. Sabatier também criticava o fato do modelo de MS ser estático. Contudo, o modelo de Kingdon pode ser utilizado para situações menos dinâmicas, não sendo tão estático como Sabatier pensava.

Outra constante crítica ao modelo de MS possui relação com a independência entre os fluxos. Como resposta, Zahariadis declara que suposições são, na verdade, simplificações das experiências reais. Assim,

If many policy analysts readily accept the assumption that people don't have to be rational—they only need act as if they are rational—they can also accept the assumption that streams don't have to be independent—they only need flow as if they are independent (ZAHARIADIS, 2007, p. 82).

O maior limite do modelo desenvolvido por Kingdon é a ênfase dada aos elementos governamentais. Assim, os fluxos considerados são apenas aqueles ligados às políticas associadas ao governo e de ação direta. Enquanto a unidade de análise do modelo de Múltiplos Fluxos é toda a extensão do governo federal e as questões circundantes a ele (CAPELLA, 2005, p.19), quando se trata do modelo de Coalizão de Defesa a unidade passa a ser os grupos. A análise na ACF concentra-se nos agentes envolvidos nos subsistemas, decifrando de que forma as coalizões são construídas, por quais meios os recursos são adquiridos, como as crenças políticas são desenvolvidas e de que maneira buscam influenciar as decisões tomadas por autoridades soberanas (ZAHARIADIS, 1998, p.437 apud CAPELLA; BRASIL, 2015, p.68).

O conceito de coalizões de defesa também é fonte de diversas críticas. Schlager (1995 apud SABATIER; WEIBLE, 2007) aponta que o modelo

não oferece uma justificativa suficientemente explicativa no que tange à coordenação das coalizões pelos atores com crenças centrais da política.

A concepção de coalizões formulada por Sabatier aproxima-se do conceito de comunidades políticas de Kingdon “ao assumir que a especialização é tida como condição necessária para o indivíduo/grupo influir no processo de formulação de políticas.” (CAPELLA; BRASIL, 2015, p.68-69) Cabe, também, trazer à baila a crítica de Capella e Brasil (2015), que afirmam que não há uma teoria que ligue os pontos entre os subsistemas. A literatura sobre subsistemas considera apenas um subsistema, não menciona subsistemas sobrepostos e como estes se relacionam entre si.

Alguns autores também tecem críticas ao modelo de coalizão de defesa de Sabatier ao afirmarem que em uma coalizão não necessariamente os grupos possuem seus objetivos declarados, como defendido pelo modelo. Outros críticos também argumentam que as crenças dos indivíduos seriam reflexo das estruturas econômicas que, por sua vez, determinam os interesses. Sabatier, contudo, defende que identificar os interesses “verdadeiros” dos atores políticos é uma tarefa difícil de se realizar, sendo mais fácil reconhecer suas convicções, motivos e necessidades de participarem nos debates políticos (BUENO, 2005 apud VICENTE; CALMON, 2011).

Em relação à natureza e papel dos grupos, as comunidades de política do modelo MS apresentam fundamental importância no fluxo de soluções ao elaborarem as alternativas, entretanto não explicam as mudanças em políticas públicas. De igual modo, as coalizões são primordiais na ACF, contudo, o processo de formação de coalizão é posto no lugar de ser explicado. Assim, o modelo carece de certas explicações, como: de que forma as coalizões conseguem traduzir suas crenças em tomada de decisão governamental e de que maneira as agências governamentais são movimentadas dentro das coalizões (JOHN, 1998 apud VICENTE; CALMON, 2011). Os autores deste modelo contra-argumentam afirmando que a literatura não é limitada em ideias e continua a se expandir, aprimorando as lentes de análise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou contribuir para a ampliação dos estudos acerca das políticas públicas ao fazer comparações de modelos analíticos essenciais

utilizados neste campo de conhecimento. Na primeira parte foi feita uma breve introdução ao assunto sobre os estudos de políticas públicas. Em seguida, cada modelo de análise foi explicado com maior profundidade, sendo apresentados suas particularidades e seus instrumentos metodológicos e analíticos. Posteriormente, foram feitas comparações entre os modelos, utilizando os critérios elaborados por Schlager e Blomquist (1996), a fim de mostrar suas semelhanças e diferenças teóricas.

Cada modelo fornece importantes explicações e compreensões acerca do processo de política pública, concedendo interpretações sobre os diferentes estágios do processo, observações no que se refere aos níveis de ações dos atores políticos e definições quanto à natureza e papel dos grupos participantes. Além disso, como a teoria nem sempre consegue fornecer explicações completas acerca da realidade material, os modelos podem apresentar desafios e limitações.

Nesse sentido, os modelos teóricos de análise podem ser utilizados em confluência com outros modelos que suprem tais limitações. No entanto, é necessário atentar-se às premissas, características e formulações de cada teoria a fim de não cometer ecletismo metodológico. Cada modelo analítico possui critérios específicos decorrentes de contextos e circunstâncias em que foram formulados e demandam prudência ao serem empregados.

O modelo de Múltiplos Fluxos (MS) ajuda a compreender de que forma o problema entra na agenda governamental, como certas ideias alcançam o debate público e a concepção de alternativas. Entretanto, a limitação apresentada pelo modelo de MS ao enfatizar o plano governamental e não considerar os atores de fora deste aspecto pode ser complementada pelo modelo de Coalizão de Defesa (ACF) ao ressaltar os grupos, redes e coalizões existentes no sistema.

De igual forma, o MS considera que as mudanças de políticas públicas acontecem quando os empreendedores de políticas conseguem adequar e aproveitar os recursos que possuem no momento e oportunidades favoráveis ao contexto político, através de uma janela de oportunidade. A ACF traz contribuições ao oferecer outras explicações sobre como ocorrem as mudanças de políticas públicas, seja através de choques exógenos ao subsistema, seja através de choques internos ou acordos negociados.

Neste artigo, propomos a utilização desses dois modelos para o estudo das políticas públicas ambientais brasileiras, como o Projeto de Lei

2.633/20, derivado da Medida Provisória 910/2019, conhecida como MP da Grilagem, que concede a legalização de terras apropriadas por grileiros ilegalmente e que apresenta uma ameaça à sociobiodiversidade. Algumas perguntas que podem ser feitas a fim de compreender melhor o fenômeno são: Como o problema é percebido? De que forma é abordado? Como o assunto entrou na agenda? O que liga, por que liga e o que faz com que os subsistemas estejam próximos ou distantes uns dos outros? De que forma estão próximos? Como disputam? Que grupos são favorecidos? Como os recursos são organizados na tentativa de construir uma coalizão? Como eles se relacionam entre si? Estas perguntas oferecem um norte para o estudo desta política pública.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.633, de 14 de março de 2020**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589>. Acesso em: 18 set. 2021.
- BRASIL, Felipe G.; CAPELLA, Ana C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: Passado, Presente e Caminhos Futuros da Pesquisa Sobre Análise de Políticas. **Revista Política Hoje**, Vol. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.
- CAPELLA, Ana C.; BRASIL, Felipe G. N. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos-CEBRAP**, (101), 57-76, 2015.
- CAPELLA, Ana C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.
- _____. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. In: XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005, Caxambu.
- DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. NJ: Prentice Hall, p. 1-24, 1995.

- FENGER, M.; KLOK, P.J. **Interdependency, beliefs, and coalition behavior**. *Policy Sciences* 34: 157-170, 2001.
- FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B.; LARIMER, C. W.; LICARI, M. J. Rational Choice Theory and Irrational Behavior. *In*: _____. (org.). **The public administration theory primer**. Westview Press, 2015.
- KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2 ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.
- MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos de. (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**, São Paulo, Ed Unesp, 2013.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M., The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. *In*: SABATIER, P. A. (ed). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- SCHLAGER, E., & BLOMQUIST, W. A comparison of three emerging theories of the policy process. **Political Research Quarterly**, v. 49, n. 3, p. 651-672, 1996.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.
- VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. D. P. **A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa**. *In*: XXXV Encontro da ANPAD, 2011, Rio de Janeiro.
- WEIBLE, Christopher M.; HEIKIKKA, T.; DELEON, P.; SABATIER, P. Understanding and influencing the policy process, **Policy Science**, v. 45, p. 1-21, 2011.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. *In*: SABATIER, P. A. (ed). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

A HISTORICIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO: UMA ANALÍTICA DAS EXPRESSÕES *POLICY*, *POLITY* E *POLITICS*

*João Ygor Gomes*⁴⁸

INTRODUÇÃO

Não há caminho certo, especialização única ou experiência suficiente que determine a qualidade das pesquisas em políticas públicas, simplesmente porque não são fenômenos que se entrincheiram numa área de conhecimento.

A interdisciplinaridade torna as políticas públicas impassíveis de gnosés plenas, caracterizando as suas pesquisas como dependentes de reflexões filosóficas. Para a ciência, a concretude das ações governamentais não é aspecto inquestionável, de sorte que as filosofias adjacentes às diversas áreas do conhecimento são vetores de dilatação da compreensão sobre políticas públicas.

Eis o envolvimento da filosofia e da ciência. Desde a tradição grega, com as distinções de Aristóteles sobre o que era ciência, a evolução do co-

48 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Direito Municipal pela Escola Paulista de Direito. Gestor Governamental – Especialidade “Planejamento, Orçamento e Gestão”, Carreira da Prefeitura do Recife/PE.

nhecimento humano apartou os conteúdos filosófico e científico – como se fosse uma separação ontológica e a ciência não dependesse de posições filosóficas. Não é uma postura com a qual coadunamos.

Isso não é uma ode ao negacionismo científico, mas o contrário absoluto: é crítica virulenta à falsa neutralidade da ciência. A prova científica é tão necessária quanto a postura filosófica adotada, ambas merecem a crítica e o estudo da academia.

Uma evidência científica fundamenta-se numa premissa filosófica. A própria reflexão da ciência ocorre em teses e antíteses assumidamente filosóficas, ainda que expostas como pretensões de verdade absoluta. Contudo, numa compreensão discursiva do conhecimento, essas pretensões são argumentos que sustentam uma ou outra posição e concorrem para delimitar o conteúdo científico – e apenas isso, a rigor do que admitiremos a seguir.

Neste artigo, firmamos as premissas filosóficas que fundamentam a análise sobre as expressões *policy*, *polity* e *politics*. No seguimento, a postura evolui para uma retórica analítica sobre as expressões no contexto brasileiro. A finalidade primeira desse estudo é possibilitar novas reflexões científicas sobre as políticas públicas como fenômeno governamental dissociado conceitualmente da política *lato sensu*.

1. CONHECIMENTO HUMANO NA PERSPECTIVA RETÓRICA

A primeira das premissas fundamenta-se numa antropologia carente, pois o problema do conhecimento humano não se aparta da linguagem. Enquanto tipos ideais, há duas matrizes filosóficas: a ontológica e a retórica. O jurista pernambucano João Maurício Adeodato (2014, p. 5-8), referencial dessa oposição, utiliza como critério de distinção a separação de Hans Blumenberg entre as antropologias plena e carente, as quais permitem explicar as relações entre o ser humano, a sua linguagem e o seu ambiente.

De um lado, uma antropologia plena esteia ontologias e tem o homem como ser cognoscente que apreende um mundo externo a si mesmo; de outro, uma antropologia carente gera dúvidas sobre o aparato

cognoscitivo humano e contesta a existência da “coisa em si”⁴⁹ externa à percepção. Assim, Adeodato (2014, p. 6) contrapõe os filósofos ontológicos, partidários de uma racionalidade objetiva, com enunciados sobre o que é certo ou justo; e os retóricos, defensores da linguagem como mundo perceptível, com acordos linguísticos intersubjetivos e desprovidos de permanência irrestrita.

Adeodato (2014, p. 46) aponta também, embasado na literatura especializada, que a cognição humana pode ser dividida em três diferentes níveis de experiência: o “mundo das coisas”, referido aos “objetos” do ambiente; o “mundo corporal”, percebido a partir das “sensações” experimentadas pelo corpo, como dor, frio, calor; e o “mundo espiritual”, constituído por “impulsos mentais”, tais como pensamentos, sentimentos e imaginações. Completa Adeodato (2014, p. 46):

[...] não existe uma instância de controle externa e objetiva em relação à linguagem. Um psicótico sente sua conduta tão “confirmada” pelo mundo quanto uma pessoa sã e só um observador externo consegue separá-los. E essa “normalidade” do observador externo só se constitui com o acordo de um grande número de outros indivíduos. [...] os seres humanos não têm qualquer experiência de que existe algo entre eles e o mundo exterior, uma instância mediadora, e o senso comum os leva a perceber o ambiente como um “dado” empírico. Mas essa mediação é claramente feita pela linguagem [...].

Às ontologias, o esforço para desvelamento da essência das coisas. Os essencialistas admitem premissas inquestionáveis acerca dos “objetos”, como se fossem características “naturais” dadas empiricamente. Contrariamente, afirmamos que a “coisa em si” não será “conhecida” senão pela intersubjetividade da linguagem. Por isso, os vocábulos e as suas definições serão construídos (ou desconstruídos) por intermédio de controles públicos da linguagem. Estamos a tratar do “empiricamente conhecido” e tal postura filosófica sopesa os elementos linguísticos, irreduzíveis um ao

49 No artigo, alguns vocábulos serão postos entre aspas, porquanto a utilização de vocabulário não-ontológico assim o exige para afastar pretensa objetivação da coisa em si. Adeodato (2014, p. 139-140) aponta o caráter metafórico da linguagem para justificar tal uso.

outro, que integram todo ato de conhecimento: “evento real”, “significante” e “significado”.

Imagine-se, hipoteticamente, ato de manuseio de exemplar da obra “Morte e Vida Severina”, do autor João Cabral de Melo Neto. Tem-se o ato como “evento real”, único e irrepetível – conforme apresentado por Adeodato (2014, p. 38) –, enquanto, para buscar uma denotação, abstraímos-lo a partir de generalizações idealmente significadas, tornando impossível apreendermos os aspectos individualizados desse ato. O movimento corporal representa o elo entre “evento real” e “significado ideal”, constituindo-se como “significante linguístico”, expressão simbólica que comunica a ideia no ato de conhecimento. Sobressalentes, pois, as incompatibilidades recíprocas entre os componentes linguísticos.

Essas incompatibilidades assentam o “abismo gnoseológico” e são fatores produtores das imprecisões linguísticas necessárias. Prestando-se ao isolamento dos componentes dessas imprecisões, pode-se observá-las segundo a classificação dos seus efeitos em: vagueza, ambiguidade e porosidade.⁵⁰ É dizer que, posto o problema do conhecimento sob a retórica realista, a complexidade do mundo dos eventos é inapreensível pelo aparato cognoscitivo humano – denominada como “inacessibilidade da coisa em si”.

A seguir, apresentamos a tripartição da retórica em Adeodato (2014, p. 16), com inspiração em Friedrich Nietzsche e em Ottmar Ballweg: material ou existencial, estratégica ou prática e analítica ou descritiva – as quais são, respectivamente, método, metodologia e metódica do conhecimento.

1.1. RETÓRICA MATERIAL OU EXISTENCIAL

A partir da inacessibilidade da “coisa em si”, observamos a capacidade humana de constituir a realidade. Sim, essa “realidade” é retórica e nada há de “verdade” para além da “situação comunicativa” – tomando por em-

50 Diferentemente da vagueza e da ambiguidade, cujas referências atrelam-se, respectivamente, à quantidade e à qualidade das informações, a porosidade se reporta ao desenvolvimento histórico da expressão e “[...] diz respeito às modificações em seu uso cotidiano, as quais se dão no decorrer do tempo, modificando suas próprias ambiguidade e vagueza. [...]” (ADEODATO, 2012, p. 202). Então, a porosidade (ou historicidade) configura-se como efeito característico das sociedades complexas – socialmente diferenciadas e eticamente pulverizadas.

préstimo expressão manipulada em Tercio Sampaio Ferraz Júnior (2015, p. 17) –, afirmação que fundamenta a retoricidade da cognoscibilidade.

E em que consiste a retórica material? Com Adeodato (2012, p. 324), dir-se-á que concebe o plano dos “fatos linguísticos”, remetendo-se à experiência e à descrição compreensíveis dos “eventos”. Trata-se do conjunto de métodos vencedores dentre as inimagináveis possibilidades de ação numa situação, oriundo de acordos linguísticos firmados a partir da concorrência de relatos em dada circunstância comunicacional. É, portanto, o método de conhecimento do mundo dos eventos que a condição antropológica assegura.

Sobrepuja, então, a expressão “método” para Adeodato. O autor sedimenta a “ação humana” como núcleo de sentido do “método”, do qual se expressam as formas regulares de comunicação do “real”, um produto do “agir no mundo”, ao mesmo tempo em que, com base na etimologia do vocábulo, “método” revela o caminho escolhido para alcançar um objetivo (ADEODATO, 2008, p. 72 e 74). O professor arremata ao delimitar a “matéria” do conhecimento:

A “matéria” inicial do conhecimento não é a coisa em si da estética transcendental de Kant, mas sim essa retórica. Os métodos são as formas, mais ou menos regulares, mediante as quais esses relatos, que fazem os seres humanos perceberem a realidade, se organizam. [...] Nesse nível não há reflexão, é a própria “realidade ôntica” da vida humana. A retórica material, existencial, é o conjunto de métodos de ação humana. (ADEODATO, 2008, p. 72-73).

Os “fatos” e os “atos” são meros construtos linguísticos que firmaram regularidade em razão da intersubjetividade. Logo, o método retórico está fundado em relatos vencedores determinados pelos controles públicos da linguagem – é a realidade como “relatos sobre relatos” (ADEODATO, 2014, p. 148).

1.2. RETÓRICA ESTRATÉGICA OU PRÁTICA

Noutro plano, investiga-se a retórica estratégica ou prática, cujo retrato é uma dimensão reflexiva da realidade constituída retoricamente,

uma segunda ordem do conhecimento. Enquanto metanível, exsurge-se como metodologia pragmática (conformação da situação comunicativa intersubjetiva) e teleológica (finalidade de tornar vencedor um relato linguístico). Senão vejamos o apontamento de Adeodato (2014, p. 108):

[...] a metodologia consiste nas estratégias para construção de métodos. Esta dimensão é reflexiva no sentido de que tem a retórica material como alvo, compõe-se do conjunto de estratégias que visam interferir sobre aqueles métodos e modificá-los, influir sobre eles para ter sucesso em determinada direção escolhida. [...]. Ela corresponde ao nível da metodologia, já que observa como funciona a retórica material e a partir daí constrói doutrinas, teorias (*logias*) que buscam conformar os métodos do primeiro nível retórico. [...] A eficácia é seu critério, fruto da observação de que métodos funcionam ou não na práxis.

À baila submete-se o conceito de reflexividade. O domínio estratégico presta-se à reflexão justificante da emergência vitoriosa de relato constitutivo da realidade, sob a ótica da eficácia funcional. A metarretórica sustenta o “agir no mundo” em razão do jaez discursivo da retórica de primeira ordem. A realidade constituída por relatos linguísticos firmados pela intersubjetividade caracteriza o discurso como “fundamento” do “mundo dos eventos”. Numa aproximação à pragmática comunicativa de Ferraz Júnior (2015, p. 16-17), refere-se a um “discurso fundamentante”⁵¹.

Perquirir-se-á, nessa dimensão prática, a sustentabilidade do discurso, isto é, submete à prova a argumentação discursiva. Aqui, observam-se a fundamentação e a justificação, ou seja, as razões discursivas plasmadas pelas situações comunicativas. Então, refletir sobre o discurso significa tê-lo como “objeto de análise”: é a metodologia como “razão dos métodos”, discursivamente reflexiva.

51 Distanciamos-nos de algumas premissas de Ferraz Jr. (2015, p. 11-13), que assume pressupostos da fenomenologia de Husserl quanto à articulação linguística do “mundo da vida” (*Lebenswelt*). Partilhamos genericamente da perspectiva de que o “homem não está diante da ‘realidade’ como consciência ‘sem mundo’”, mas não porque o homem acha-se “inserido no mundo” e, sim, porque o poder constitutivo da realidade foi realçado como método retórico.

Evidencia-se a distinção de “retórica” entre a proposta realista e a aristotélica. Essa última, moldada como tipo ideal, admite a existência de verdade imutável (*theoría*) e aponta que os homens tendem naturalmente “para o verdadeiro e geralmente atingem de fato a verdade” (ARISTÓTELES, 2011, p. 42). Assim, a retórica apresenta diferentes modos de persuasão, porém não se afasta de critérios extralinguísticos como “verdadeiro” ou “justo”: a uma, a tese aristotélica atribui superioridade valorativa ao “verdadeiro” e ao “justo” em relação aos seus “opostos”; a duas, estabelece a felicidade (*eudaimonia*) como fim do homem, com o qual a retórica se integra de virtude (*areté*), noção ética distintiva do “nobre” e do “vil”.

Sem embargo, a retórica realista não descarta as contribuições aristotélicas. Propõe, ao contrário, o redimensionamento do objeto de análise, pois a retórica tradicional apreende o conhecimento no mesmo plano da retórica estratégica: na reflexividade dos discursos firmados em situações comunicativas intersubjetivas.

Sob enfoque aproximativo, ambas investigam a eficácia funcional da comunicação (modos de persuasão, finalidades dos discursos, modalidades discursivas, etc.), inteligíveis, conseqüentemente, como metodologias. Na contraparte, elas confrontam-se quanto à ontologicidade (critério extralinguístico de verdade) ou à retoricidade (critério intralinguístico de verdade) do “mundo dos eventos”, isto é, divergem no método.

1.3. RETÓRICA ANALÍTICA OU DESCRITIVA

Por último, a retórica analítica detém a finalidade de explicar o funcionamento das estratégias sobre os relatos produzidos. Trata-se de descrição tentada da “realidade” – uma gnoseologia mais restrita dos níveis constitutivo (existencial) e modificativo (prático) do “mundo real”.

Nesse diapasão, a retoricidade da linguagem impede que situação comunicativa qualquer seja construída “absolutamente neutra”. A uma, somente as ontologias admitem “absolutos”. A duas, uma “descrição”, relato pretensamente neutro, não é senão mais uma narrativa concorrente no contexto. Em suma, o contexto intersubjetivo determinará contingentemente o que é descritivo, pois uma prescrição (atitude normativa ou valorativa) já se tornou regular antecedentemente – e assim concebemos a postura “científica”.

Então, a analítica edifica-se como “ciência”, pretendendo-se axiologicamente neutra e puramente descritiva. Neste nível, a tripartição retórica em Nietzsche, reproduzida por Adeodato, referencia-se a uma *epistême*, já tida por “conhecimento científico” na Grécia Antiga, atrelando-se à noção de verdade da analítica aristotélica. Posteriormente, Foucault legou-nos uma *epistême* inserida na historicidade das formações discursivas, vez que a epistemologização, a cientificidade e a formalização são frutos de sucessivas práticas discursivas desenvolvidas enquanto práticas históricas. Aponta Foucault (2008, p. 214–215):

[...] A *episteme* não é uma forma de conhecimento [...] que, atravessando as ciências mais diversas, manifestaria a unidade soberana de um sujeito, de um espírito ou de uma época; é o conjunto das relações que podem ser descobertas, para uma época dada, entre as ciências, quando estas são analisadas no nível das regularidades discursivas.

[...] é uma interrogação que só acolhe o dado da ciência a fim de se perguntar o que é, para essa ciência, o fato de ser conhecida. No enigma do discurso científico, o que ela põe em jogo não é o seu direito de ser uma ciência, é o fato de que ele existe. [...]

Há incontestemente paralelo com a *epistême* da retórica analítica, porque o contexto epistemológico nela sugerido supõe regularidade discursiva que a tornará “descritiva”. Admite-se, assim, a retórica analítica como a cientificidade da gnoseologia humana – eis a metódica do conhecimento.

Aparte-se a metódica da Teoria Estruturante do Direito, do alemão Friedrich Müller. Em molde *mülleriano*, “metódica” propugna a controlabilidade das decisões jurídicas, constituindo *iter* hermenêutico para aferição e verificação das estruturas de normatividade (MÜLLER, 2005, p. 37–38). A proposta remete ao processo supostamente estruturado de concretização da norma – é, então, metodologia do conhecimento jurídico.

Em intercorrência, a “metódica” retórica tem sentido “desestruturante” e não pretende controlar a hermenêutica. Para a retórica realista, a metódica é uma epistemologia que decompõe criticamente as relações entre métodos e metodologias, daí considerarmos-la como “analítica desestruturante”.

Alcunha-se a metódica como “crítica” porque não está livre do abismo gnoseológico esposado na retórica realista, afastando o “absoluto”. Ademais, a criticidade funda-se na atitude zetética, cujo intento é investigar e descrever, permanecendo os enunciados produzidos sempre questionáveis (ADEODATO, 2012a, p. 204-205).

2. ANALÍTICA DE *POLICY*, *POLITY* E *POLITICS*

Intentaremos inserir o robusto conhecimento produzido acerca das políticas públicas nesse quadro de retoricidade da gnoseologia humana. Trata-se de vislumbrar uma epistemologia das políticas públicas deslocada de prismas essencialistas e ontológicos, pois não se trata de fenômeno extralinguístico.

Não basta assumirmos uma premissa filosófica para analisar uma “política pública”. Devemos delimitar preliminarmente o sentido, o alcance e a identidade dessa expressão, já que tentaremos descrevê-la. E a complexidade interdisciplinar que permeia esse “fenômeno” será a problemática a enfrentarmos, justamente porque não se adstringe à seara da política e tampouco com ela confunde-se.

Destacamos que há infinitas possibilidades de estudo sobre as políticas públicas, não somente em razão da retoricidade do conhecimento humano, mas, principalmente, devido à multidimensionalidade desse fenômeno. Por exemplo, avaliar retoricamente uma política educacional de enfrentamento ao analfabetismo pode demandar metodologias estatísticas para estabelecer um método econômico, sem impedir que metodologias sociológicas fundamentem um método pedagógico. As regularidades discursivas fixadas permitem que haja intercâmbio de saberes de maneira destacada no campo das políticas públicas.

A reflexão deste artigo, contudo, abrange a discussão sobre o desenvolvimento histórico do conceito de “política pública” no Brasil. A uma, porque a ambiguidade, a vagueza e a porosidade avultam-se quando há tradução de uma expressão de outra língua, tal qual “*public policy*”. A duas, porque as retóricas estratégicas que compõem o campo das políticas públicas são tão variadas, quantitativa e qualitativamente, que não há como determinar a natureza dos métodos (econômicos, jurídicos, políticos, etc.) constitutivos do “objeto” a que se refere pretensamente o significante em questão.

No tocante ao abismo gnoseológico das traduções, remetemos à distinção entre os termos “política” e “política pública”. Destaca-se a observação anotada por Howlett, Perl e Ramesh (2013, p. 21), embasados em Peter DeLeon, de que os estudos da política pública dispõem de história longa, embora de passado curto, aludindo à tradição de reflexões sobre o sentido clássico de política. Ora, a política tradicionalmente versa sobre o poder, caracterizando-o como temática central, e privilegia abordagens axiológicas das relações humanas. Além de clássico, esse é o sentido de política mais disseminado e com amplitude de alcance incontrolável, daí afirmarmos, doravante, tratar-se de política em sentido lato.

A par disso, deve-se assimilar a historicidade de expressão tão longeva. Regularmente, compreende-se “política” como termo português, derivado do grego “*pólis*”, cuja apreensão deu-se com as experiências linguísticas da cultura ocidental. De grande valia os apontamentos de Procopiuck (2013, p. 22):

[...] Os fenômenos políticos foram temas de grande interesse para a Administração Pública desde Platão e Aristóteles. Suas obras clássicas, chamadas respectivamente *Politeia* e *Política*, tratam da *polis*. A *polis* se refere tanto ao Estado quanto à cidadania. Assim, tanto o termo *política* quanto o termo *politeia* se fixaram na civilização ocidental como uma herança da cultura helênica. Entre os gregos, a *política* manifestava as coisas inerentes à *polis*, enquanto a *politeia* dizia respeito à organização governamental específica nela instituída. [grifos do original].

Assim, põe-se em relevância a porosidade da expressão “política”, decorrente de acordos linguísticos firmados para controlar símbolos aceitos em contexto diverso, típico de transliterações ou de traduções. Sem acaso, Bobbio adverte que o significante foi utilizado durante séculos para designar obras dedicadas à esfera de atividades humanas referentes às coisas do Estado. Contudo, o autor italiano explica que, na época moderna, esse sentido foi incorporado por outras expressões, restando à “política” a associação ao exercício do poder como atividade humana, em especial à categoria do “poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza” (BOBBIO, 1998, p. 954-955).

Essa perspectiva repercute sobre o conteúdo revelado pela linguagem. Brillantemente, o linguista romeno Eugenio Coseriu (1995) formulou uma síntese daquilo que “*el lenguaje de la política*” apresenta de significação, voltando-se a três sentidos distintos: (1) vocabulário político, destinado a abranger os variados institutos típicos da política; (2) modo de emprego dos símbolos linguísticos na política e conforme determinadas ideologias; e (3) conjunto de procedimentos discursivos próprios da política, incluindo-se os seus objetivos, as suas formas e as suas funções.

Posta em reflexão a política *lato sensu*, advertimos que a cultura linguística de matriz inglesa, destacadamente a norte-americana, assimilou essa amplitude conceitual por meio da expressão “*politics*”, referindo-se a um alcance dinâmico de política. Ora, “política”, enquanto atividade humana de exercício do poder, apresenta caráter exacerbadamente dinâmico, algo que não se determina quando começa e nem quando termina⁵².

Embora a raiz etimológica de “política” seja o termo grego “*pólis*”, o nascedouro da expressão “política pública” difere na progressão histórica. Para compreendermos a identidade linguística, sopesamos dois movimentos: primeiro, o termo “política pública” adquire sentido na comunidade linguística brasileira a partir das ideias da escola norte-americana de Ciência Política; segundo, o termo inglês “*policy*”, núcleo originário da expressão portuguesa, advém de desdobramentos da palavra grega “*politeia*”.

Desde a origem, os significantes “política” e “política pública” buscam apreender significados ideais diversos. Os efeitos das raízes etimológicas sobre a significação são perceptíveis quando observamos a historicidade das expressões linguísticas. Novamente, valemo-nos de Procopiuck (2013, p. 22):

A cultura romana assimilou o termo *politeia* e o transformou em **polítia**. O termo **polítia** foi traduzido para *polícia* para o espanhol e o português, para **policey** para o alemão e para **policy** para o inglês.

A **policy**, em termos conceituais, era relacionada [...] aos conteúdos concretos das decisões políticas. O termo **policy** derivou do grego *politeia*, que significava uma forma estabelecida de governo:

52 Acompanha-se os dicionários da língua inglesa acerca do verbete *politics*, dentre os quais *Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus* e *Oxford Advanced Learner's Dictionary*.

democracia, aristocracia ou monarquia. A *policy*, durante o Renascimento, na Itália e na França, principalmente no Ducado de Borgonha, adquiriu importância operativa imediata por passar a representar um instrumento nas mãos do príncipe que lhe permitia levar a cabo tanto seus objetivos políticos quanto os deveres do Estado. De Borgonha, o conceito foi levado à Alemanha para se converter em um dos melhores instrumentos políticos utilizados para a consolidação dos principados a partir da concretização da política em ações da Administração Pública de então. Na França, o conceito de *policy* se aproximou do conceito de polícia ao manifestar um conjunto de atividades de governo voltadas para obtenção de segurança [...]. [grifos do original].

Interessante a anotação de Procopiuck sobre a expressão portuguesa “polícia” – de grafia assemelhada à “política”, diga-se –, resultante de “*politeia*”. É possível associarmos que o significante “polícia” está atrelado ao sentido de ordenação – daí o surgimento do conceito de poder de polícia, tão difundido na doutrina jurídico-administrativista brasileira e íntimo à consolidação do Estado Absolutista.⁵³

Embora essa brevíssima digressão ajude a conectar “*politeia*” e “política pública”, isso acontece apenas indiretamente ao notabilizar a feição administrativa do conceito de polícia na língua portuguesa. Todavia, o cerne da porosidade linguística não está adstrito ao desenvolvimento da raiz latina de *politeia*, mas assimila também o influxo anglo-saxão.

Qual o fluxo histórico da palavra “*policy*”? Os excertos de Procopiuck alumiam a origem lexical. Na base, assenta a *politeia* grega, que circunda aspectos da organização governamental estabelecida na *pólis*. No seguimento, a raiz latina apropria-se da *politeia* ao incorporá-la à cultura romana. E quando do desfecho medieval e da insurgência renascentista, exsurge o Estado Absolutista e, com ele, consolida-se uma raiz anglo-saxã. Segundo a origem etimológica apontada em *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, o

53 A historicidade do conceito de poder de polícia apresentada por Gustavo Binenbojm corrobora a exposição de que a *politeia* grega foi o fundamento de *polícia*, cujo traslado para a esfera pública ocorreria somente com as caracterizações do Absolutismo e da figura do “Estado de Polícia”. Cf. Binenbojm, *Poder de polícia, Ordenação, Regulação*, 2016, p. 27-33.

vocábulo “*policy*”⁵⁴ manifesta sentido na comunidade linguística inglesa nesse período transitório, com acepções que indicam diretriz, princípio e objetivo, sintetizadas, ao nosso sentir, em duas expressões: “plano de ação” e “modo de gerir”⁵⁵.

Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o clímax da Guerra Fria, a atividade do setor público dilata intensamente em virtude dos ambiciosos programas governamentais nas áreas econômica e social. Logo o contexto demandou que especialistas das temáticas políticas focalizassem as novas formas de ação governamental, voltando-se à prática das instituições políticas e aos resultados da ação estatal (HOWLETT; PERL; RAMESH, 2013, p. 21-22). Assim, houve relativo distanciamento dos grandes debates da teoria política (prisma das metodologias) e dos respectivos dimensionamentos morais e éticos da ação humana (prisma dos métodos).

A inserção do vocábulo *policy* nos estudos políticos da comunidade linguística inglesa acontece nesse lapso, em abordagem protagonizada por Harold Lasswell. O professor propôs a fundação de uma *Policy Science*, voltada, dentre outras características, à interdisciplinaridade. Diante disso, o desenvolvimento desse ramo sugere que os estudos de políticas públicas não se restringem às categorias da “Ciência Política” (“*Political Science*”), apresentando “um conjunto exclusivo de terminologia, conceitos, interesses e vocabulários próprios” (HOWLETT; PERL; RAMESH, 2013, p. 22-23).

Temos uma equipolência entre a epistemologia das políticas públicas e as “Ciências das Políticas Públicas”. A tensão entre “*politics*” e “*policy*” explica: *politics* é uma estratégia dentre várias utilizadas para constituir *policies* e, por isso, lastreia uma metódica retórica que descreve conforme métodos políticos, porém *policies* não se reduzem ao sentido de *politics* e,

54 À luz da plurivocidade de *policy*, o sentido empregado difere daquele alternativo que se refere a “apólices de seguro”, cuja raiz etimológica também é distinta segundo o *Oxford Advanced Learner's Dictionary*.

55 Cite-se o encadeamento histórico de “*policy*” realizado por Douglas Harper, editor do *On-line Etymology Dictionary*: “‘*way of management*’, late 14c., *policie*, ‘*study or practice of government; good government*’; from Old French *policie* (14c.) ‘*political organization, civil administration*’, from Late Latin *politia* ‘*the state, civil administration*’, from Greek *politeia* ‘*state, administration, government, citizenship*’, from *politēs* ‘*citizen*’, from *polis* ‘*city, state*’ (see *polis*). Meaning ‘*plan of action, way of management*’ first recorded c. 1400.”.

tampouco, as metodologias e as metódicas são informadas exclusivamente por métodos políticos. Noutros termos, as retóricas materiais, estratégicas e analíticas concernentes às políticas públicas são mais abrangentes do que aquelas que sustentam a política em sentido amplo.

No Brasil, a literatura especializada – Klaus Frey (2000), Celina Souza (2006), Dallari Bucci (2013) e Amauri Saad (2016) – referencia outra expressão inglesa diretamente relacionada à temática: “*polity*”. Nessa doutrina, o vocábulo expressa o sentido de “instituições políticas”, tangendo as estruturas oriundas do sistema político-administrativo fixado juridicamente. O alcance de significação limita-se ao caráter estático do conceito, isto é, “*polity*” versa sobre uma estrutura ou uma organização da sociedade, investigada em certo momento histórico.

Nessa esteira, a tradução proliferada por esses autores alinha-se com o sentido firmado no *Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus*. Outrossim, o compêndio conceitual de Klaus Frey (2000, p. 216–217) norteou outros autores ao firmar que:

[...] a literatura sobre ‘policy analysis’ diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de ‘polity’ para denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, policy para os conteúdos da política [...].

Há, entretanto, inconsistência na doutrina em relação ao controle linguístico de “*policy*”, impactando em “*polity*”. Segundo Celina Souza (2006, p. 25), de um lado há, majoritariamente, posições alcunhadas de minimalistas, equiparando *policy* à substância ou ao conteúdo dos programas; do outro, há posições orientadas à solução de problemas, buscando tratar *policy* a partir da sua função de concretização da agenda política. No intuito de conceituar “*policy*”, o primeiro grupo adota o critério material e o segundo, o teleológico.

No horizonte minimalista, notabiliza-se Klaus Frey, atribuindo ao vocábulo “*policy*” o sentido genérico de “conteúdo da ação governamental”. Assim, restringe-se o seu alcance linguístico ao aspecto substancial, descartando quaisquer considerações procedimentais e estruturais, embora não implique em independência absoluta entre as dimensões institucio-

nal (*polity*), processual (*politics*) e material (*policy*). Nessa visão, há correspondência plena entre “*policy*” e “conteúdo propriamente dito”, tal qual um plano de zoneamento ambiental que preveja a transformação de zonas industriais ou rurais em zonas de proteção ambiental (FREY, 2000, p. 216-221).

Na perspectiva orientada à solução de problemas, Maria Paula Dallari Bucci desponta, filiando-se ao institucionalismo e divergindo dos minimalistas, tanto na atribuição de sentido quanto na delimitação de alcance do vocábulo “*policy*”. Ilustra-se com o exemplo extraído de Frey, pelo qual, segundo a visão de Bucci, o plano de zoneamento ambiental não bastaria para caracterizar a política pública. Seria preciso também perscrutar a organização dos meios para executar o plano, examinando as competências, as atribuições e os deveres dos órgãos públicos envolvidos – alguns dos elementos do arranjo institucional completo da política.

Para fins de conceituação em Bucci (2008, p. 251), não importa exclusivamente o conteúdo da ação governamental, conquanto seja componente relevante. Igualmente interessa a organização de meios (arranjo institucional) destinados a concretizar um fim (objetivo da ação governamental). Logo, o sentido de *policy* é a “ação governamental” e o seu alcance, a “funcionalidade dos meios disponíveis para concretizar a ação”. Orienta-se, pois, a fins especificados como “objetivos” e que são as soluções de “problemas públicos” – “problemas” politicamente determinados e socialmente relevantes.

A divergência no alcance de *policy* reflete-se nos controles de ambiguidade e de vagueza de *polity*. Se *policy* tem por alcance tão somente o conteúdo concreto da política pública, então toda e qualquer questão institucional será entendida na seara da *polity*. Entretanto, não se pode nivelar discussões do quilate da constitucionalização do direito ao transporte⁵⁶, mera exemplificação, com disposições infralegais, como a dosimetria de penalidades administrativas⁵⁷. Ambas são efeitos da institucionalização, porém não se equipararão, a qualquer tempo, no plano da *polity*.

Sem embargo, a distinção entre *polity* e *policy* adquire funcionalidade pragmática. A congruência quanto à origem de “*polity*” e “*policy*”, ambos

56 Resultante da promulgação da Emenda Constitucional n°. 90/2015.

57 Em nível federal, menciona-se a Norma Operacional DIRAD/SE/MP n° 2/2017.

derivados de “*politeia*”, não autoriza que os consideremos a partir da lógica de “forma-conteúdo”, sugerida por Klaus Frey. Ao contrário, o critério teleológico de caracterização de “*policy*” encerra também a capacidade de diferenciá-lo de “*polity*”: a finalidade do primeiro diz respeito à “concretização” da agenda de problemas públicos, enquanto o segundo adstringe-se à “formulação” dessa agenda, identificando os problemas públicos.

Dissocie-se também *polity* de *politics*. Há indício já demonstrado: a vagueza de “*polity*” refere-se a quão estática uma estrutura deve ser para classificar-se como instituição política, em oposição à dinâmica dos procedimentos categorizados como “*politics*”. Além disso, o critério teleológico novamente ajuda-nos a concluir: a agenda de problemas públicos simplesmente não tornea qualquer margem ao significado de “*politics*”, visto que os processos políticos ocorrem indefinidamente em relação à formulação ou à concretização da agenda, contrastando-se ao que já fora dito de “*polity*”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a retórica deve servir de base reflexiva para o campo das políticas públicas, inserindo-o em perspectivas linguísticas que poderão enriquecê-lo. O objetivo desse artigo alinhou-se rigorosamente a tal postura filosófica. Assim, uma metódica retórica acerca da porosidade de conceitos alumia as estratégias discursivas utilizadas para controlar a vagueza e a ambiguidade das expressões mais importantes numa área do conhecimento. Não é diferente em relação às políticas públicas, sendo as suas palavras-chave os nossos objetos de análise.

Desse modo, buscamos descrever o fluxo histórico das expressões fundamentais: *politics*, *polity* e *policy*. Dadas as políticas públicas como soluções de problemas politicamente determinados e socialmente relevantes, *politics* apenas contribui para a delimitação gnoseológica dos problemas e das soluções ao versar sobre o exercício do poder, não se confundindo com as políticas públicas quanto à epistemologia.

Diferentemente, *polity* e *policy* são conceitos fundamentais e apartam as visões doutrinárias. Há quem oriente a teoria para o minimalismo, controlando linguisticamente as expressões numa lógica de “forma-conteúdo”. Há, porém, quem oriente a doutrina à solução dos problemas

públicos, linhagem a qual perfilhamos, e que entende *policy* como sentido e alcance das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Retórica analítica da dogmática jurídica existencial e estratégica. **Revista Duc In Altum – Cadernos de Direito**, [s. l.], v. 4, n. 5, jan./jun. 2012a, p. 191-210. Disponível em: <https://revistas.faculda-dedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/120/112>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. Retórica como metódica para o estudo do direito. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 29, n. 56, jun. 2008, p. 55-82. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p55/13671>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. **Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2014.

ARISTÓTELES. **Retórica**. São Paulo: EDIPRO, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 954-962.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 90**, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; ESTEVES, Júlio César dos

Santos; FORTINI, Cristiana (Orgs.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 225-260.

COSERIU, Eugenio. Lenguaje y política. *In*: ALVAR, Manuel (Coord.). **Política, lengua e nación**. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1995. p. 11-32.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Direito, retórica e comunicação**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, Brasília, n. 21, jun. 2000, p. 211-259. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 10 ago. 2021.

HOWLETT, Michael; PERL, Anthony; RAMESH, M. **Política pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria Executiva. Diretoria de Administração. **Norma Operacional DIRAD/SE/MP nº 2**, 2017.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho no direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

POLICY. *In*: **CAMBRIDGE advanced learner's dictionary & thesaurus**. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/policy>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. *In*: **ON-LINE etymology dictionary**. Disponível em: https://www.etymon-line.com/word/policy?ref=etymon-line_crossreference#etymon-line_v_17569. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. *In*: **OXFORD advanced learner's dictionary**. Disponível em: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/policy?q=policy>. Acesso em: 20 fev. 2020.

POLITICS. *In*: **CAMBRIDGE advanced learner's dictionary & thesaurus**. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/politics>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. *In*: **OXFORD advanced learner's dictionary**. Disponível em: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/politics?q=politics>. Acesso em: 20 fev. 2020.

POLITY. *In*: **CAMBRIDGE advanced learner's dictionary & thesaurus**. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/polity>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. *In*: **OXFORD advanced learner's dictionary**. Disponível em: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/polity>. Acesso em: 20 fev. 2020.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

SAAD, Amauri Feres. **Regime jurídico das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc-4jm/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ARTIGOS - TEORIA DO ESTADO

DECAIMENTO DEMOCRÁTICO À BRASILEIRA: UM ENSAIO SOBRE A ASCENSÃO DOS REGIMES ILIBERAIS NO BRASIL

*Pedro Henrique Freitas Silva Lima*⁵⁸

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a crise das democracias globais tem sido alvo de árduos estudos, afinal de contas o fenômeno do decaimento democrático não é e nem deve ser algo comum. Com o crescimento e desenvolvimento das democracias, no âmbito de sociedades cada vez mais complexas, o desafio de mantê-las estáveis torna-se, cada vez mais, alvo de profundas reflexões sobre os caminhos que podem e devem ser tomados para alcançar sociedades cada vez mais democráticas.

Perdurando por séculos, mais como fio condutor de ideias e valores do que como um manual de práticas institucionais engessadas (DUNN, 2016), o modelo democrático originado nas ágoras gregas com um método de participação *direito*, sem intermediários, deu lugar as democracias de grande escala. Marcadas pelos modelos representativos e, em seguida, também pelos modelos consensuais mais inclusivos, em lugar de proposições majoritários, a democracia está em constante mutação e evolução, adequando-se aos desafios de cada tempo. Apesar disso, a democracia tem, nas últimas décadas, sofrido com ataques diretos a seus baluartes,

58 Graduando em Direito, ASCES-UNITA.

por membros da sociedade pouco ou nada comprometidos com seus fundamentos.

O fato é que, ainda que falho, o modelo democrático ainda é o mais eficiente e o mais capaz de gerar altos índices de Inclusividade e liberalização, em contraposição a regimes menos democratizados, influenciados pelos principados maquiavélicos, dotados de imperatividade frente a sociedade. Como salienta Bobbio (2018, p. 120), “uma má democracia [...] é sempre preferível a uma boa ditadura”, e, como será exposto a frente, a desconsolidação democrática das últimas décadas, ainda que não criem sistemas completamente ditatoriais, fomentam sistemas disfuncionais, com baixa *contestação pública* ou pouca *Inclusividade*, nos termos do Robert Dahl (2015).

Tendo os mais diversos nomes, esses regimes menos comprometidos com a democracia, chamados de democracias iliberais (MOUNK, 2018), democracias autoritárias (FINCHELSTEIN, 2019) ou ainda de autoritarismos competitivos (LEVITSKY; WAY, 2004), somente escancaram uma tendência que, ao longo dos anos, tem se intensificado em países, até então, com níveis democráticos satisfatório e consolidados. No contexto latino-americano, com foco no Brasil, isso não poderia ser diferente, afinal de contas, desde 2013, grandes acontecimentos aprofundam uma baixa democrática no país. Um processo de impeachment, escândalos de corrupção e a ascensão de uma nova direita tem sido alguns dos fatores que tem contribuído para a criação de ambiente de grande instabilidade e mudanças, algo que certamente compromete a estabilidade da própria democracia verde e amarela.

Dessa forma, é notório que desde as eleições de 2018 houve grandes disrupção na política brasileira. Sergio Abranches (2019) salienta que o citado ano foi singular, na verdade um ponto final para um processo de realinhamento político que vinha ocorrendo na Terceira República há mais de 25 anos. Com isso, e a ascensão de um governo de extrema-direita ao poder, por meio do presidente Jair Bolsonaro, vem ocorrendo, ao longo da legislatura 2019-2022, um aprofundamento dos problemas democráticos vivenciados pela sociedade desde as manifestações de junho/julho de 2013.

Portanto, é fundamental entender que há, na esfera internacional uma gama de literaturas acerca do fenômeno da degeneração das demo-

cracias e que muitas delas possuem pontos de intersecção entre si, os quais podem contribuir para compreender a atual crise da democracia no Brasil, evidenciando as ameaças autoritárias pelas quais o país latino-americano tem passado.

1. O DECAIMENTO DEMOCRÁTICO À LUZ DA LITERATURA

Na literatura mais atualizada sobre o assunto, muitos autores têm debatido acerca das crises democráticas ocorridas nos últimos anos, dando à luz a diversos termos. Um desses verbetes é o *autoritarismo competitivo* cunhado por Steven Levitsky e Lucan A. Way (2004).

Segundo os autores, o decaimento de democracias saudáveis se dá, sobretudo, como uma consequência de governos pouco comprometidos com os parâmetros básicos da democracia, criando situações de desigualdade entre governo e oposição (WAY; LEVITSKY, 2004). Para que isso seja possível, há constantes abusos para com os recursos estatais, manipulação das eleições, perseguição de candidatos da oposição, assim como ataques e cerceamento dos meios de comunicação, monopolizando-os para uso restrito dos membros do governo e apoiadores (WAY; LEVITSKY, 2004). Segundo os autores, esses regimes tão pouco são democracias saudáveis, como também não podem ser configuradas como autoritarismos absolutos, afinal de contas as instituições e os critérios democráticos mínimos existem, porém apresentam disfunções, trabalhando de maneira vacilante.

Seguindo nesse sentido, Yascha Mounk (2018) delibera, assim como os autores acima, sobre modelos democráticos disformes, pouco eficazes. Mounk (2018), ao falar sobre democracias disfuncionais discursa sobre as chamadas *democracias iliberais*, verbebe proveniente do termo *democracias liberais*, definida por Mounk (2018, p.44) como sendo um modelo capaz de ser “ao mesmo tempo liberal e democrático- um sistema que tanto protege os direitos individuais como traduz a opinião popular em políticas públicas”.

Com isso, as denominadas *democracias iliberais* são marcadas pela existência de critérios básicos para uma democracia, mas, ao mesmo tempo, com problemas de funcionamento. Segundo ele, esse modelo é manifesto pelo constante ataque e desmonte as instituições liberais que protegem o

estado de direito e viabilizam o efetivo exercício dos direitos dos cidadãos, como a liberdade de expressão, liberdade de manifestação, imprensa livre e liberdade religiosa.

Ademais, levando em conta os vocábulos citados acima, é importante frisar a relação que esses possuem com as ideias mais eruditas sobre democracia, aventados, principalmente, por Robert A. Dahl ainda na década de 1970. Dahl (2015) salienta que uma democracia só é um alvo factível quando obedece a critérios de Inclusividade e contestação pública (liberalização). Nesse sentido, o autor tece seu raciocínio com base em princípios do *liberalismo*, relacionados as liberdades dos indivíduos, ligados a esfera da contestação pública, como também no critério da Inclusividade inerente a democracia. Isto por que falar sobre democracia, seguindo os ditos do Arend Lijphart (2019), é necessariamente a capacidade de criar governos hábeis a governar não para uma maioria simplesmente, mas sim o poder de governar para o maior número de pessoas possível.

Com isso, os termos aqui elencados acabam por serem reflexos disformes de um modelo ideal que se degenerou, criando um desbalanceamento entre *contestação pública (liberalização)* e *Inclusividade*. Portanto, pode ser averiguado que os modelos estudados, no que desrespeito a problemas da democracia, partem de pressupostos e critérios fundantes de uma democracia ideal, espelhando as deformidades criadas com um modelo exemplar, que auxilia na compressão dos problemas e impasses relacionadas a democracias com algum tipo de mal funcionamento.

2. DECAIMENTO DEMOCRÁTICO: UM PANORAMA DO BRASIL EM CRISE (2013-2021)

Desde 2013, o Brasil experimentado profundas transformações, escândalos de corrupção, o impeachment da primeira presidente mulher da história da nação até alcançar a ascensão disruptiva da nova direita libertária/conservadora. Destacar tais pontos é fundamental, afinal a democracia está em constante movimento e, necessariamente, tem suas raízes fincadas não somente em parâmetros institucionais e formais, mas também em aspectos sociais e ideológicos.

Em 2013, a democracia brasileira experimentou um grande montante de pessoas nas ruas reivindicando os mais diversos temas, em uma mo-

vimentação, para os padrões da terceira república, de grande proporção. Segundo André Singer (2013), um movimento que começou tímido, sob iniciativa do Movimento Passe Livre (MPL), conseguiu cooptar em um segundo momento, cerca de 75 mil pessoas em São Paulo, no entanto com reivindicações que foram além dos preços das passagens de ônibus. Segundo Singer (2013), a segunda fase do movimento foi capaz de mobilizar a sociedade frente a problemas estruturais antigos, levando os manifestantes a protestar contra problemas na educação, saúde, corrupção e até mesmo pôs luz sobre a insatisfação da população com a classe política.

Nessa oportunidade, houve o ressurgimento de uma classe média abandonada desde a primeira eleição do ex-presidente Lula, quando, após eleito, passou a ter uma migração do seu eleitorado das classes médias, que o ajudaram em 2002, mas que foram trocadas pelas classes de *baixa*, e, sobretudo, *baixíssima* renda, nas eleições de 2006 (SINGER, 2019). A partir das “jornadas de junho”, como ficaram conhecidas, a sociedade brasileira entrou em processo contínuo de transmutação e mudança.

Escândalos de corrupção estouraram com a operação Lava-Jato, políticos com mandato foram presos e, com uma política econômica desastrosa, com uma presidente que, como afirma Monica Baumgarten de Bolle (2016), tinha apenas uma ideia na cabeça: “reformular tudo”. Com uma perspectiva de crescimento em $-3,3\%$ e uma inflação em $6,9\%$, junto ao auge da Operação Lava-Jato, e ainda com o espírito de 2013, a queda em forma de impeachment da ex-presidente Dilma foi inevitável (BOLLE, 2016).

Seguindo-se a isso, vieram as eleições de 2018, um ponto de partida para uma nova conjuntura política para a terceira república, como já aventado acima, por Sergio Abranches (2019), no entanto com peculiaridades fundamentais. Em pesquisa publicada em 2017, pelo Ipsos, cerca de 94% (VOCÊ, 2017) dos brasileiros não se sentiam representadas pelos políticos eleitos nas eleições anteriores, fato ao qual se deve voltar as atenções, visto que dados como esses indicam para problemas mais profundos sobre representatividade. Põe luz sobre a corrosão de um dos pilares da democracia, a representatividade.

Segundo aventa Robert Dahl (2012), com o aumento populacional e o conseqüente crescimento dos estados nacionais, o vetor representatividade passou a ser inseparável para montar a equação das democracias

modernas sendo, portanto, de suma importância entender que sem uma população que confira aos representantes legitimidade, não há como pensar em democracias de grande escala. Manuel Castells (2018), salienta que, mais do nunca, as democracias de grande escala, por consequência também representativas, tem por base a legitimidade conferida pelos governados aos governantes que, caso seja perdida (legitimidade), fomenta uma crise de legitimidade que põe todo o sistema em risco.

Foi nesse contexto que chegou ao centro das atenções a eleição geral de 2018, como fator disruptivo e determinante para o aprofundamento do decaimento democrático no Brasil do século XXI. Conforme salientam Maurício Moura e Juliano Corbellini (2019), a eleição daquele ano além de disruptiva e singular, foi a eleição dos indignados, um momento para manifestar e dar vazão a insatisfação, principalmente com a classe política, fruto de manifestações desde 2013, mas que somente em 2018 alcançaram seu clímax.

Marcada pelos discursos *antiestablishment*, o ano de 2018 foi a eleição na qual se votava contra algo, no caso, um movimento antipetista após a prisão do ex-presidente Lula (LULA, 2018) e o impedimento da ex-presidente Dilma. Para se ter uma noção, tamanha era a rejeição ao *establishment* político que em pesquisa realizada pelo IDEIA Big Data, cerca de 52,8% dos entrevistados manifestavam vontade de votar em um candidato à presidência da república que fosse de “fora” da política (MOURA; CORBELLINI, 2019).

Com a eleição do então candidato Jair Bolsonaro a presidência da república, sob os ombros de uma nova direita liberal e conservadora, junto a uma população indignada com a classe política, com a segurança pública e com os serviços básicos que o estado deveria proporcionar, começa um decaimento ainda mais acentuado da democracia brasileira.

3. GOVERNO BOLSONARO E O DECAIMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

O governo Bolsonaro, iniciado partir de 2019 tanto quanto disruptivo, foi e é um ponto de grandes debates, principalmente quanto a seus fundamentos e sua retórica profundamente diferente dos padrões até então estabelecidos dentro do cenário político nacional. Leonardo Avritzer

(2021), afirma que o “bolsonarismo representa uma nova forma de conservadorismo: ideológico e anti-institucional”, no caso ratificando o entendimento fisiológico do bolsonarismo como um movimento comprometido em suas várias faces com uma retórica antissistema.

Não apenas caracterizado pelas falas antiestablishment, o Bolsonarismo toma para si algumas das principais facetas do populismo moderno, enquanto movimento pouco ou nada preocupado com o respeito das instituições e práticas democráticas. Com isso em mente, falamos acima que o decaimento democrático nas democracias modernas se dá por meio do constante ataque e desmonte as grades de proteção do sistema democrático liberal, e como será exposto, o bolsonarismo, ainda que novo no cenário atual, já se mostra como vilão preocupado em atacar as bases da democracia liberal brasileira.

Sendo o Brasil um Estado Democrático de Direito, regido por normas instituídas e codificadas, o respeito aos direitos individuais e a própria democracia são mandamentos básicos das principais fontes do direito. A própria constituição nacional em seu art.1º desenha como fundamentos do Estado Brasileiro o respeito ao pluralismo político (Inciso V), assim como o respeito ao livre exercício da cidadania (inciso II), como sendo preceitos básicos (BRASIL, 1988). Ainda à luz da Constituição Federal, é prelecionado em seu art. 5º, ainda em seu *caput*, que, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do **direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes (BRASIL, 1988).

O fato é que a Constituição Federal é clara ao contemplar em seu seio as ideias primordiais para a construção de um estado democrático e liberal, e é nesse cenário que o Bolsonarismo se insere enquanto movimento antissistema. Ratificando o que já foi acima comentado, Yascha Mounk (2018) se utiliza do vocábulo *democracias iliberais* para fazer referência a democracias que, apensar dos desenhos institucionais e democráticos ainda existirem, estão esses sob constante perigo e ameaça. Mounk (2018)

afirma que os movimento mais iliberais, em um sentido mais populista, a longo prazo, ameaçam direitos básicos, atacando a mídia e abolindo instituições independentes.

Com isso, o autor consegue iluminar de maneira particular algumas características fundamentais para entender regimes iliberais, e, contrapondo-os frente ao que o Brasil tem vivenciado. Dessa forma, alguns diagnósticos podem ser inferidos, no que desrespeito aos movimentos bolsonarista e, principalmente, do líder nacional, o presidente Jair Bolsonaro.

4. A RETÓRICA ILIBERAL: UM FUNDAMENTO DO MOVIMENTO BOLSONARISTA

Como discorrido, o sistema democrático liberal pressupõe uma série de pontos como: eleições regulares e seguras, pluralidade política, respeito a opositores políticos e liberdade de expressão. Desse modo, qualquer aquele que queira participar do jogo democrático deve, obrigatoriamente, respeitar as normas por ele instituídas. Como salienta Levitsky e Ziblatt (2018), os jogadores apenas precisam concordar quanto as regras do jogo, no entanto, durante quase três anos de governo Bolsonaro, não é isso que se verifica. Desse modo, é inconcebível pensar em um presidente que ameaça jogar fora das quatro linhas da constituição⁵⁹ (MARI, 2021).

Ainda que, do ponto de vista prático, o governo Bolsonaro tome algumas medidas concretas contundentes que corrompem as bases da democracia brasileira, a retórica, por mais que seja expressa em discursos, ainda é uma das principais ameaças iliberais para o Brasil do século XXI. A retórica, lembremos, em um regime democrático (pressupõe diálogo), é fundamental e, portanto, pode ter grandes impactos.

Não apenas uma vez, o chefe da nação, em teor iliberal se manifesta de modo contrário as principais práticas institucionais, com tem ocorrido com diversas ameaças a possibilidade de não serem realizadas eleições em 2022 em caso de não haver a alteração do sistema eleitoral para chamado voto impresso, por meio da PEC 135/19. Em determinadas circunstâncias afirmou que “sem voto impresso, não tem eleição em 2022” (SOUZA,

59 Declaração feita pelo presidente Jair Bolsonaro em um momento de tensão entre ele e o Supremo Tribunal Federal, principalmente da pessoa dos ministros Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso.

2021) ou ainda afirmando, sem provas, que as eleições no Brasil estariam sob risco de fraudes graves (BALTHAZAR, 2021). O ponto, acerca da narrativa iliberal, assenta, no entanto, no fato de que dentre os fundamentos aventados por Robert Dahl (2015), como sendo a base de uma democracia consolidada, está aquilo que o autor chama de “eleições livres e idôneas”. Levitsky e Way (2004), do mesmo modo, afirmam que um dos requisitos mínimos do sistema democrático são eleições abertas, livres e, sobretudo, com credibilidade. O fato é que os ataques, sem fundamento, contra a segurança e legitimidade do sistema eleitoral dão relevo a um posicionamento profundamente iliberal.

Isso por que, como salienta Dahl (2015), as eleições, além de serem livres, precisam ser *idôneas*, ou seja, precisam de credibilidade e segurança, algo presente no Brasil, mas que, a despeito disso, o chefe da nação tem posto à prova sem qualquer fundamento coerente. Deve, ademais, ficar claro que foi por ele, presidente, afirmando em momento que os ataques realmente foram infundados, visto a falta de provas com musculatura.

Seguindo o mesmo caminho, há ainda os casos relacionados a questões iminentemente ideológicas com respaldo direito do tocante a liberdade de expressão. O primeiro a ser entendido, é que posições iliberais, dentre suas características, está um ideal antipolítica, marcado por um entendimento monista e não pluralista da política, fundamento da democracia brasileira, constitucionalmente instituída (FINCHELSTEIN, 2020).

Isso leva a outro ponto anexo, aquele em que posicionamentos iliberais, por carregam em seu âmago uma ideia monista da política, são capazes de enxergá-la apenas como uma maioria imaginária e unitária, rechaçando minorias e aqueles que divergem e sua visão política (FINCHELSTEIN, 2020). No mundo fático, essa ideologia incongruente acerca de como a política deveria funcionar em parâmetros democráticos acaba por fomentar disfunções. No Brasil, essa se manifestou por meio da utilização irremediada da antiga Lei de Segurança Nacional (LSN) de 1983.

Segundo levantamento do jornal *Folha de São Paulo* (BALTHAZAR, 2021) feito com base nos dados fornecidos pela Polícia Federal, juntando os anos 2019/2020 foram abertos 77 inquéritos com base na LSN, um montante superior aos inquéritos abertos entre 2015–2018 juntos (foram 34), segundo informou a folha. Conforme apurou o jornal, a maioria dos

inquéritos abertos com base na LSN foram arquivados, por falta de fundamentos. O ponto é que, quanto aos investigados, foram pessoas, em grande parte, opositoras do governo em certa medida, pessoas que publicamente se manifestaram para criticar a postura do governo Bolsonaro face a problemas e impasses nacionais, segundo apurou o jornal. O mesmo jornal veiculou, em adição a isso, que os investigados, quanto ao crime, estavam sendo investigados não por crimes gravosos como terrorismo, incitação e apologia a crimes, mas sim pelo delito de “calúnia ou injúria contra o presidente”, salientando-se que a maior parte dos inquéritos iniciados com esse fundamento foram arquivados sem apresentação de denúncia, por falta de justa causa (fundamentos jurídicos) (BALTHAZAR, 2021).

Importante lembrar que Way e Levitsky (2004) ratificam que, um fundamento de uma democracia saudável é exatamente o direito de criticar o governo sem medo de sofrer represálias, algo que, como pode ser visto pelo ocorrido, foi esquecido com a utilização indiscriminada da LSN.

Outro ponto de destaque é sobre outro fundamento da democracia: a *transparência*. Bobbio (2018, p. 134) salienta que a democracia é, “o governo do poder público em público”, ou seja, para um governo democrático saudável e funcional, deve haver transparência e clareza quanto ao que acontece na máquina pública. Uma das grandes conquistas nesse quesito, foi a Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011), também conhecida como LAI, a qual possibilitou o livre acesso dos cidadãos a informações que constam em órgãos públicos, desde que desrespeitem aos particulares ou a coletividade (BRASIL, 2011).

O ponto a ser destacado é que durante o governo Bolsonaro algumas medidas tiveram o teor de cercar um direito básico de *accountability* inerente a democracia. A Medida Provisória n° 928 foi um exemplo disso (BRASIL, 2020). De acordo com o normativo legal, os órgãos não precisariam mais obedecer ao prazo legal para resposta, assim como não seria mais possível aos particulares promover recursos em caso de negativa quanto ao acesso a informação desejada.

Outro exemplo foi o caso do Decreto n° 9.690/2019, o qual dispunha sobre a classificação de documentos como ultrassecretos (BRASIL, 2019). De acordo com o decreto, assinado pelo vice-presidente da república, posteriormente parcialmente revogado pela Câmara dos Deputados, seria permitido a ocupantes de cargos comissionados classificarem certos docu-

mentos como ultrassecretos, impossibilitando aos particulares, por meio de leis como a LAI, de ter acesso às informações que constassem nesses documentos, mesmo que essas desrespeitassem aos cidadãos particulares.

Outro fator importante é o que tem ocorrido com os meios de comunicação. Em primeiro lugar, deve ser lembrado que uma imprensa livre é outro pilar da democracia, segundo prelecionada Dahl (2015) ao discorrer sobre aquilo chamado por ele de “fontes alternativas de informação”, um axioma que carrega em si um mandamento de uma imprensa livre e pluralista. Ocorre, no entanto, que esse tem sido outro aspecto atacado pelo governo Bolsonaro.

Segundo levantamento realizado pela ONG Artigo 19, desde o início do governo em janeiro de 2019 até setembro de 2020, foram cometidos 449 ataques a jornalistas e a imprensa pelo presidente das repúblicas, seus filhos e ministros (BOLSONARO, 2020). Em um ambiente profundamente comprometido com os ideais democráticos, tais posturas são impensáveis, dotadas de um teor puramente iliberal, uma disfunção da democracia.

CONCLUSÃO

Ao final, em meio a crise da democracia global, e uma extensa quantidade de catedráticos debatendo a cerca da crise da democracia, pode ser evidenciado que, o Brasil, assim como tantos outros países ao redor do mundo, se tem sofrido com agentes políticos iliberais e governantes populistas. Em meio a ataques e ameaças constantes, a democracia brasileira tem sofrido profundamente, não somente com as transformações inerentes a seu tempo, como crescimento populacional, ascensão de uma era cada vez mais interconectada e globalização, mas também com movimentos iliberais e antidemocráticos.

Nossa expectativa, é que os governos iliberais, que atualmente regem o país, possam perder cada vez mais seu espaço em meio a ceara pública, não como forma de censura, mas sim como uma forma de preservar os baluartes da democracia brasileira. Afinal de contas, para jogar o jogo democrático é necessário ser, antes de tudo, um verdadeiro democrata, preocupado com o bem comum, entendendo a política como os gregos, enquanto arte do bem comum. Na realidade, ainda além disso, entender que

a democracia deve ser a arte de governar para o maior número de pessoas possível, sejam elas oposição ou não. Lembrar, portanto, que democracia é liberdade e pluralidade, respeitando a todos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. *et al.* Democracia em risco? **22 Ensaios sobre o Brasil Hoje**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

AVIRITZER, L. *et al.* **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BALTHAZAR, Ricardo. Inquéritos baseados na Lei de Segurança Nacional apontam banalização de ações. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 2 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/inqueritos-baseados-na-lei-de-seguranca-nacional-apontam-banalizacao-de-acoess.html>>. Acesso em: 24 set. 2021.

BOBBIO, Noberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 15ª edição. São Paulo: Paz & Terra, 2018.

BOLLE, Monica Baumgarten de. **Como matar a borboleta azul: Uma crônica da era Dilma**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

BOLSONARO, família e ministros já cometeram 449 ataques contra jornalistas, diz ONG. **Brasil 247**, 17 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/midia/bolsonaro-familia-e-ministros-ja-cometeram-449-ataques-contrajornalistas-diz-ong>>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº7.170**, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília; 162º da In-

dependência e 95º da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. **Lei 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. Brasília; 190º da Independência e 123º da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm . Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº928**, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Brasília; 199º da Independência e 132º da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm . Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.690**, de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação. Brasília; 198º da Independência e 131º da República. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/60344275 . Acesso em: 24 set. 2021.

CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia Liberal. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. 1ª edição. São Paulo: WMF, 2012.

_____. **Poliarquia**. 1ª ed., 3ª reimpr. São Paulo: Edusp, 2015.

DUNN, John. **A história da democracia: Um ensaio sobre a libertação do povo**. São Paulo: Unifesp, 2016.

- FINCHELSTEIN, Federico. **Do Fascismo ao Populismo na História**. São Paulo: Almedina, 2019.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. 1° Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LEVITSKY, Steven e WAY, Lucas E. “**Elecciones sin democracia: el surgimiento del autoritarismo competitivo.**” *Estudios Políticos* No. 24. *Estudios Políticos*. Medellín, enero-junio 2004 n. 24, p. 2004 159-176.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e padrão de governo em 36 países**. 4° ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- LULA se entrega à PF e é preso para cumprir pena por corrupção e lavagem de dinheiro. **G1 Notícias**. São Paulo. 7 de abril de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/lula-se-entrega-a-pf-para-cumprir-pena-por-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro.ghtml>>. Acesso em: 24 set. 2021.
- MARI, João de. Não precisamos, mas podemos jogar fora das quatro linhas da Constituição, diz Bolsonaro. **CNN Brasil**. 3 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/nao-precisamos-mas-podemos-jogar-fora-das-quatro-linhas-da-constituicao-diz-bolsonaro/>>. Acesso em: 24 set. 2021.
- MOUNK, Yascha. **O Povo Contra a Democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. 1°Reimpressão. São Paulo: Caminho das Letras, 2019.
- MOURA, Maurício; CORBELLINI, Juliano. **A eleição disruptiva: Por que Bolsonaro Venceu**. 1°ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.
- SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: Reforma gradual e pacto conservador**. 4° reimpr. São Paulo: Caminho das Letras, 2019.
- SINGER, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologia cruzadas. **Novos estudos**, Brasil, n° 97, p. 23-40, novembro de 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/6WV7TBcKVrbZD-db7Y8mFVZp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.

SOUZA, Renato. Bolsonaro diz que "sem voto impresso, não tem eleição em 2022". **Correio Braziliense**. 6 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4922790-bolsonaro-diz-que-sem-voto-impresso-nao-tem-eleicao-em-2022.html>>. Acesso em: 24 set. 2021.

VOCÊ não se sente representado pelos políticos? 94% dos brasileiros também não. **Gazeta do Povo**. São Paulo. 13 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/voce-nao-se-sente-representado-pelos-politicos-94-dos-brasileiros-tambem-nao-d8f1fhygqscs6qwg2m0sg0mcz/>>. Acesso em: 24 set. 2021.

A SEPARAÇÃO DOS TRÊS PODERES: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA OBRA DE MONTESQUIEU

*Antonio Guedes Cavalcante Júnior*⁶⁰

*Danilo Barbosa Granja*⁶¹

*Fernando Antonio Alves dos Santos*⁶²

INTRODUÇÃO

A obra *Do Espírito das Leis*, de Charles-Louis de Sécondat, o Montesquieu, publicada em 1748, foi um marco histórico para a formação dos atuais modelos de governo, sobretudo, nos países ocidentais. Perfazendo um total de seis partes e 31 livros-capítulos, Montesquieu faz uma análise do que ele chamou de *Do espírito das leis* acerca da significação sociopolítica das leis e de como a separação dos poderes estatais devem ser a fim de se manter o equilíbrio e as liberdades individuais em relação à constituição.

60 Engenheiro de Produção Mecânica (2008), Pós-graduado MBA em Logística Empresarial (2012), Pós-graduado em Educação Profissional e Tecnológica (2019), Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas – Universidade Estadual do Ceará (UECE), Professor do Instituto Federal do Ceará – IFCE.

61 Graduado em Administração de Empresas (2011), Pós-graduado em Administração Estratégica (2013), Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas – Universidade Estadual do Ceará – UECE.

62 Graduado em Ciências Econômicas (1993), Pós-graduado em Gerencial Geral (1996), Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas – Universidade Estadual do Ceará – UECE.

Estudando a constituição da Inglaterra, ele chega à conclusão de que o modelo de separação dos três poderes (legislativo, executivo e judiciário), no qual se mantém um sistema de controle mútuo e de equilíbrio de forças, possibilita a manutenção da estabilidade política e a perpetuidade estatal. O objeto de análise deste trabalho é, especificamente, o Livro XI – das leis que formam liberdade política em relação à Constituição –, no qual, Montesquieu elabora seu modelo de separação de poderes, especificando como se pode construir um sistema político-jurídico de “freios e contrapesos” que impeça um poder constituído sobrepor-se aos demais ou a concentração desses poderes numa única pessoa.

1. DA CARTA MAGNA E O SURGIMENTO DAS LIBERDADES

A Constituição da Inglaterra, chamada de Carta Magna, assinada em 1215 por João Sem-Terra, num contexto social de grande perturbação, é, senão para todos, para a maioria dos pensadores políticos, o nascimento das liberdades individuais em relação ao Estado. Isso se pode ver, de forma literal, no artigo 39 da carta referida, um dos poucos ainda em vigor:

Art. 39. Nenhum homem livre será capturado ou aprisionado, ou desapropriado dos seus bens, ou declarado fora da lei, ou exilado, ou de algum modo lesado, nem nós iremos contra ele, nem enviaremos ninguém contra ele, exceto pelo julgamento legítimo dos seus pares ou pela lei do país (CARTA MAGNA, 1215, p. 4).

Nessa época, a Inglaterra enfrentava diversos desafios, tanto de ordem governamental⁶³, quanto estatal⁶⁴. Na esfera Estatal, a Inglaterra estava envolvida nas cruzadas, nas quais o rei Ricardo Coração de Leão, irmão mais velho do João Sem Terra, lutou ao lado do seu exército por um longo período, sendo inclusive aprisionado por Leopoldo da Áustria. Apesar de se libertar e voltar com vida à Inglaterra, morreu pouco tempo depois,

63 Desafios de ordem governamental: assuntos dependentes ações urgentes, mas que tem com interessados atores integrantes do estado, que estão na órbita de interna.

64 Desafios de ordem Estatal: assuntos relacionados à interesses externos, a serem tratados e solucionados com outros estados estrangeiros.

devido a complicações de um ferimento a flecha, razão que possibilitou ao rei João Sem Terra assumir o trono da coroa inglesa, Cardoso (1986, p. 135 –140). Na esfera governamental, o rei João Sem Terra enfrentava grandes dificuldades, principalmente com os Barões, devido, sobretudo, a imposições ilegítimas, como instituição de impostos, investidas militares desastrosas e perseguições infundadas.

Após uma série de enfrentamentos e disputas, algumas de cunho político e religioso, outras de cunho militar, o rei João Sem Terra, sente-se obrigado a assinar em 15 de junho de 1215 a *Magna Charta Libertatum*. Desde a sua assinatura, a Carta Magna sofreu diversas alterações, sendo pouquíssimos os seus artigos ainda vigentes.

Diante do exposto, vale ressaltar, de antemão, que a Inglaterra não tem uma constituição escrita e documentada ou codificada, como a brasileira. É o que afirma Galindo (2004, p. 305), “são necessários conceitos distintos para aceitar a existência de uma constituição do Reino Unido, tão diferente das que usualmente conhecemos, notadamente para os brasileiros habituados com uma constituição codificada [...]”. Seu sistema constitucional, chamado de consuetudinário – não escrito ou costumeiro – se baseia em costumes apreendidos e aceitos socialmente ao longo do tempo (construção lenta e gradual de um modelo sociopolítico).

Contudo, seu parlamento promulga, anualmente, diversas leis, seja de caráter jurídico-penal (àquelas ligadas diretamente ao poder de julgar as pendências entre particulares) ou jurídico-político (destinadas a regular as relações verticalizadas entre o povo e o Estado). A unidade constitucional inglesa é extraída desse conjunto de leis.

2. DA BILL OF RIGHTS – DECLARAÇÃO DOS DIREITOS

A declaração dos direitos foi um documento redigido pelo parlamento inglês após um longo e conturbado período, no qual aconteceu a guerra civil inglesa, iniciada em 1642 e cominada com a execução do rei Carlos I em 1649. Após esse evento histórico, surgiu a chamada a “revolução gloriosa”, que marcou a ascensão do rei Guilherme III ao trono e o fim do absolutismo monárquico. O objetivo principal da revolução era instaurar uma monarquia constitucional, inspirada nos ideais liberais de John Lock, filósofo político inglês (1632 – 1704). Assim,

Através do consentimento de cada indivíduo, forma uma comunidade, dão a esta comunidade uma característica de um corpo único, com o poder de agir como um corpo único, o que significa agir somente segundo a vontade e a determinação da maioria (LOCK, 1994, p. 139).

Dessa forma, em 1689, aconteceu a *convention parliament* – convenção parlamentar (era na época, uma prerrogativa real convocar o parlamento a reunir-se, porém como a coroa encontrava-se em suspensão, devido a fuga do rei Jaime II, foi exercido o expediente do parlamento da convenção – vontade geral da Inglaterra expressada constitucionalmente no parlamento), cujo trabalho era redigir um texto que assegurasse vários direitos ao parlamento, conforme alguns dos artigos da Bill of Rights (1689), a eleição dos membros do parlamento devia ser livre; que o rei não podia dispensar leis ou determinadas execuções sem o consentimento do parlamento; que a lista dos jurados eleitos deverá fazer-se em devida forma e ser notificada, entre outros direitos.

Diante do estudo da Constituição da Inglaterra, ou seja, do conjunto de normas espalhadas em diversos documentos, Montesquieu escreve sua obra mais importante “Do espírito das leis”. Visualiza, como mostrar-se-á à frente, a presença de três poderes: o Poder Executivo (poder de executar as leis do estado de modo político), o Poder Legislativo (poder de criar, alterar e excluir as leis e julgar, extraordinariamente, os casos que envolvam nobres, os que necessitem de interpretação legal ou os crimes que o poder de julgar não se sinta capaz de oferecer parecer razoável) e o Poder de Julgar (poder de julgar as pendências entre particulares).

3. DAS LEIS EM GERAL

Na obra “Do espírito das leis”, Montesquieu inicia seu raciocínio por afirmar que existem vários tipos de leis, que chamou “das leis em gerais”.

As leis, em seu significado mais extenso, são relações necessárias que derivam da natureza das coisas; e, neste sentido, todos os seres têm suas leis; a Divindade possui suas leis, o mundo material tem suas leis, as inteligências superiores ao homem possuem suas leis,

os animais possuem suas leis, o homem possui suas leis (MONTESQUIEU, 2000, p. 11).

Esse conjunto de leis estariam distribuídas em dois grupos: um grupo chamado “das leis da natureza”, no qual se encontrariam aquelas que derivam da própria ideia de criação universal. São leis que governam os sistemas naturais, tais como os corpos celestes, as relações entre os animais, a vida e a morte. Portanto, para conhecê-las, seria preciso um regresso ao estado de natureza em que o homem se encontrava, quando ainda não havia estabelecimento de uma sociedade.

Nesse estado, o homem visava preservar sua vida, antes de tentar descobrir a origem do seu ser; não buscaria atacar outro semelhante, pois sendo inseguro, manter-se-ia em constante estado de inferioridade; no máximo, em estado de igualdade. Logo, a paz seria a primeira lei natural. Ademais, o homem, sendo um animal, diferente dos demais, seja, pela faculdade de raciocinar e planejar suas ações, seja pela capacidade de realizar trabalho e empreender astuciosamente suas buscas, necessita, para preservar-se vivo, alimentar-se. Essa seria, portanto, a segunda lei da natureza. Já a terceira lei da natureza advém da necessidade que os seres vivos têm de juntar-se, de aproximar-se, tanto como mecanismo de reprodução e perpetuação da espécie, quanto pelo desejo que o sexo oposto desperta no outro. Essa, portanto, seria a terceira lei da natureza.

Além das três leis naturais que governam as relações humanas, no estado de natureza, Montesquieu cita uma quarta – o desejo de viver em sociedade. Eis, então, o motivo pelo qual, o homem resolve juntar-se, – uma lei da natureza, concebida pela própria essência da criação humana – viver em sociedade. Estando, pois, unidos, agrupados, os homens conhecem intimamente seu semelhante e, acostumados ao outro, perdem o medo e o senso de inferioridade que lhes governaram até então. Nasce, daí, como afirma Hobbes (2015, n.p.), um constante estado de guerra. Este, por conseguinte, leva ao estabelecimento de leis, agora, não mais naturais, mas feitas pelos os homens, para governarem suas relações, chamadas por Montesquieu, de leis positivas – segundo grupo das leis gerais.

As leis positivas, surgem como mecanismo de controle ao estado de guerra constante que o homem em sociedade vive. Elas são de duas formas: as leis positivas que estabelecem as regras de conduta, na relação ho-

mem-homem, chamadas de direito civil, e as que governam as relações homem-estado, chamadas de direito político.

Sendo, ante o exposto, as leis gerais divididas em leis naturais e leis positivas, e estas, por sua vez, em leis de direito civil e leis de direito político e, considerando, que o tema objeto deste estudo é a separação dos três poderes estatais instituídos politicamente, convêm se restringir o objeto de análise, para que, daqui em diante, trate-se acerca das leis positivas que governam as relações entre o estado e seus habitantes, precipuamente, à formação das liberdades individuais e aos controles estatais recíprocos.

4. DAS LEIS QUE FORMAM LIBERDADE POLÍTICA EM RELAÇÃO À CONSTITUIÇÃO

A palavra mais marcante, discutida e emblemática dos últimos séculos tem sido, certamente, liberdade. Com significados variantes a depender do período histórico, da região geográfica ou da situação valorativa. Para uns, tem sido o direito de viver como se deseja e sem ser incomodado; para outros, o direito de poder decidir acerca do seu país e dos meios de convivência social ou algo totalmente oposto – não se engajar no processo político-social.

De todo modo, estabelecer um significado único ou uma definição precisa para liberdade, que de forma genérica sirva a todos os casos particulares, não é possível. Muitas vezes, ela pode apresentar-se, inclusive, de modos totalmente opostos a depender do ângulo de visão adotado. O que dizer da liberdade de expressão? Para uns, é o direito de dizer o que pensa acerca de qualquer assunto, do contrário, seria censura. No entanto, quando se extrapola o limite da razoabilidade e a liberdade de expressão torna-se, na verdade, um meio camuflado para ofensas de cunho pessoal, racista, etc. percebe-se, claramente, que a liberdade de fazer ou dizer algo, não é ou deva ser ilimitada ou absoluta, porque encontra obstáculos ou limites na liberdade das outras pessoas. Apesar dessa ampla margem de relativização que a palavra oferece, Montesquieu (2000, p. 166), afirma, conceituando negativamente, que a “liberdade política não consiste em fazer-se o que quer”. Se um cidadão pudesse fazer tudo que se deseja e na hora que quisesse, isso não seria prerrogativa exclusivamente sua. Aos outros, seria justo atribuí-lhes o mesmo direito, razão pela qual, não haveria,

se quer, “contrato social” e, conseqüentemente, ter-se-ia estabelecido um estado de natureza. Conseqüentemente, também, não haveria liberdade, pois todos teriam o direito de fazer o que bem entendesse, quando assim julgasse apropriado.

No mesmo passo, o contratualista Hobbes (2015, n.p.), afirma que “todo homem é inimigo de todo homem”. Numa frase bastante conhecida, “o homem é o lobo do homem”, ou seja, o homem é “mal” por essência e inimigo de si próprio. Por isso, para que ele possa viver em sociedade num estado de relativa paz, precisa submeter-se a controles, os quais devem ser firmados em um contrato social. Tal contrato, na prática, seria uma lei maior, que estando acima dos interesses individuais, servir-se-ia aos coletivos – o homem abre mão de parcela da sua liberdade individual em prol do bem comum.

Com isso, conjugando o raciocínio de Hobbes e o de Montesquieu, chega-se a uma conclusão do que não venha a ser liberdade. Se por um lado, liberdade não é fazer tudo o que se quer, quando se deseja; por outro, também, não seria liberdade, caso fosse o homem obrigado a viver segundo regras que ele não as fez, e mais, que não as aceita. Destarte, então, o que viria ser liberdade? O próprio Montesquieu (2000, p. 166), traz uma definição, desta feita de modo afirmativo, “liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”. Ora, se liberdade é o direito de fazer tudo aquilo que as leis permitem, por óbvio, que para ter liberdade, tais leis devem ser criadas por homens livres, inclusive, no exercício das suas próprias liberdades e, ademais, por eles aceitas.

Nesse diapasão, lecionando Montesquieu (2000, p. 166), também não seria razoável, imaginar liberdade senão em governo moderados. Não se trata de estados moderados. Nestes, há liberdade, até que não se abuse do poder. Assim, num estado moderado, aquele em que há liberdade de se fazer leis segundo os princípios de participação popular, seja de forma representativa, seja participativa direta ou indiretamente. No entanto, não há garantia do exercício da liberdade apenas por ter leis, uma vez que pode haver abuso de poder estatal. Desse modo, resgatando o constitucionalista Lassalle (1993, n.p.), ver-se que, apesar de haver lei, criada, inclusive, segundo os mandamentos constitucionais, esta, pode não ter correspondência material com a realidade, sendo, portanto, uma “mera folha de papel”.

5. DA GARANTIA DA LIBERDADE

Para Montesquieu (2000, p. 167), “Há, em cada estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem dos direitos das gentes, e o poder executivo das que dependem do direito civil”. Dessa forma, percebe-se que em todo e qualquer estado, existem esses três poderes, sendo ou não instituídos, estando ou não concentrados numa única pessoa, ou ainda, distribuídos, separados, independentes e harmônicos entre si.

Além disso, cada um desses poderes possui prerrogativas particulares, chamadas de funções típicas, e outras compartilhadas, chamadas atípicas. Portanto, o poder legislativo tem como funções típicas: legislar e fiscalizar e como funções atípicas: executivas e jurisdicionais; já o poder executivo tem como função típica: executar as leis politicamente e como funções atípicas: legislar e julgar pendências administrativas; por último, o poder de julgar (judiciário) têm como função típica: emitir julgamento acerca dos desvios legais (função jurisdicional – dizer o direito no caso concreto) e como funções atípicas: legislar e administrar.

Destarte, ante o exposto, parece que todos os poderes podem exercer as funções dos demais. O que, irremediavelmente, faz surgir uma dúvida: como tais poderes poderiam ser independentes, se cada um pode exercer as funções dos demais, ainda que de modo atípico? Em verdade, para a doutrina mais conservadora, existe apenas um único poder estatal, sendo a divisão proposta por Montesquieu apenas uma separação de funções estatais. Por isso, tal separação, sobretudo nos estados modernos, não é absoluta ou rígida e nem deveria ser, uma vez que cada um dos poderes, em algum momento, necessita executar funções típicas dos outros, de forma atípica. Do contrário, haveria uma mútua dependência entre eles. Cite-se, como exemplo, o poder de julgar, que para funcionar de modo eficiente, precisa contratar pessoal qualificado e adquirir material de expediente, sendo, tais atribuições típicas do poder executivo. Contudo, se o poder de julgar dependesse da oportunidade e conveniência do poder executivo para adquirir esses insumos, ver-se-ia inviabilizada a sua própria atuação estatal enquanto função típica de julgar, inviabilizando, pois, a sua autonomia. O mesmo raciocínio pode ser traçado para os demais poderes.

Assim, para se garantir a liberdade, seria necessário a separação desses três poderes, de modo que, para Montesquieu (2000, p. 166), o poder contenha o próprio poder, ou seja, o poder estatal (único e indivisível, como trata a doutrina) deveria ser construído de órgãos – poderes intermediários, cada um com atribuições de execução – funções típicas, mas também, funções de vigiar e controlar os outros poderes. Isso, de modo síncrono e simultâneo, como se fosse uma balança de três pratos, em que cada um exerce peso e contrabalança os demais.

Por óbvio, se retirar o peso de um dos pratos, a balança desequilibra e cai; se juntar dois pesos em um só prato, a balança penderá para este lado; a terceira opção matemática possível, e por sinal a pior, seria juntar os três pesos em um único prato, o que também levaria ao desequilíbrio e conseqüente a queda da balança. Por isso, Montesquieu (2000, p. 168), afirma que

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.

Percebe-se, do exposto, que a única forma de se manter o equilíbrio e, por conseguinte, o Estado, seria manter tais poderes em mãos distintas e independentes (que um não dependa do outro para se autorregular e funcionar) e harmônicos (que um não tente se apropriar de outro, de nenhum modo) entre si.

6. DOS ESTADOS MODERNOS QUE ADOTAM A SEPARAÇÃO DOS TRÊS PODERES PROPOSTA POR MONTESQUIEU

Conforme mencionado, a teoria da separação dos três poderes proposta por Montesquieu em sua obra “do espírito das leis” foi um marco na história política, sobretudo, quando se estuda a formação dos atuais estados democráticos de direito, uma vez que os países do chamado “mundo ocidental”, mesmo com suas particularidades regionais e culturais, de modo quase unânime adotam a teoria da separação dos poderes. Alguns de

modo expresso em suas cartas magnas; outros, apesar de não explicitar em seus textos constitucionais, essa separação pode ser deduzida da sua mecânica de funcionamento estatal.

Nesse sentido, comparando a constituição brasileira de 1988, que em seu artigo segundo, menciona, “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, com a Constituição norte-americana de 1789, Schwartz (1996) *apud* Bercovici (2001, p. 229), preleciona que,

Admitir que a separação dos poderes estabelecidos na constituição americana, conquanto indubitavelmente rígida segundo o critério inglês, é um ‘conceito doutrinário a ser utilizado com rigor pedantesco’, é, porém, aplicar de maneira completamente insensata a doutrina constitucional. É um erro pensar que tal doutrina divide o governo norte-americano em três poderes estanques.

Portanto, apesar da separação dos três poderes entre os três poderes explicitada na constituição norte-americana, denotar uma rigidez estanque, ela é fluente e harmônica, a exemplo da brasileira.

DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, percorrendo, de modo bastante rápido e superficial, do nascimento das liberdades individuais em relação ao estado com a Carta Magna de 1215 até aos atuais modelos constitucionais. Nesse ínterim, passando pela obra de Montesquieu – “do espírito das leis”, na parte, em que ele analisa a constituição da Inglaterra e chega a conclusão da existência de três poderes estatais e, por conseguinte, como mecanismo de garantia de estabilidade política e perpetuidade do estado, a sua separação e harmonia entre si, conclui-se por entender que a única forma, presente, de estabilidade estatal e liberdade individual é por meio do estado democrático de direito, materializado na separação dos poderes estatais, com vistas, ao que Montesquieu chamou de “o poder contenha o próprio poder”, não no sentido de ter, mas de esbarrar, por ventura, o excesso do outro poder.

REFERÊNCIAS

- BERCOVICI, G. **Separação de poderes no estado federal norte-americano**. Brasília, DF, a. 38, n. 150, p. 225-230, abr/jun. 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/692/r150-16.pdf?sequence=4&isAllowed=y> Acesso em: 23 fev. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 set. 2021.
- CARDOSO, A. M. B. **A Magna Carta: conceituação e antecedentes**. Brasília, DF, a. 23, n. 91, p. 135-140, jul/set. 1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182020/000113791.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 23 set. 2021.
- GALINDO, B. **A teoria da constituição no common law**. Brasília, DF, a. 41, n. 164, p. 303-316, out/dez. 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/177/R164-18.pdf?sequence=4> Acesso em: 23 set. 2021.
- HOBBS, T. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução: Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2015.
- INGLATERRA. **Magna carta**. Runnymede, 1215. Disponível em: http://corvobranco.tripod.com/dwnl/magna_carta.pdf Acesso em: 23 set. 2021.
- _____. **Bill of Rights**. 1689. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/74887/mod_resource/content/1/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Direitos%201689%20-%20Bill%20of%20Rights.pdf Acesso em: 23 set. 2021.
- LASSALLE, F. **O que é uma constituição?** Tradução: Walter Stöner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1993. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Ferdinand%20Lassalle-1.pdf> Acesso em: 23 set. 2021.

LOCK, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MOSTEQUIEU, C. L. S de, Baron de. **Do espírito das leis**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL E O DIREITO COMO INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN

*Danielly Novais do Rego*⁶⁵

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, pensadores tem se debruçado na árdua tarefa de tentar apresentar uma definição do Direito. Com efeito, teorias foram criadas na tentativa de responder a presente indagação. A corrente do positivismo jurídico busca a construção teórica de um conceito de Direito. Sendo assim, os positivistas objetivam uma formulação autônoma do direito, tendo em vista que esta, não está imbricado na política e tampouco na moral. Pela concepção positivista, o direito consiste em um aparato de regras jurídicas válidas, fruto de convenções sociais.

Nesse cenário, um dos maiores expoentes do positivismo jurídico contemporâneo, Herbert Hart, apresenta importantes contribuições em sua obra, *O Conceito de Direito*, para o qual o Direito é composto por regras provenientes de uma convenção. Outrossim, apesar da regulamentação das regras, Hart defende à existência da textura aberta do Direito, a qual consiste na inexistência de regra clara para solucionar os *casos difíceis*. Com

65 Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito pelo CentroUniversitário FG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior – CAPES. Pesquisadora discente do Grupo de Pesquisa - Fronteiras do Direito Privado. Especialista em Direito Previdenciário e Direito do Trabalho pela UNIFG. Pós Graduada em Direito Civil, Processual Civil e Empresarial pela Faculdade Legale. Advogada OAB/BA.

efeito, os magistrados diante de casos difíceis, poderiam decidir com base na discricionariedade, criando, novos direitos.

A tese da discricionariedade judicial apresentada por Hart, é fortemente posta em debate por Dworkin, que em seu escrito, *O Modelo de Regras I*, lança bases da crítica ao modelo positivista hartiano, e em obras posteriores apresenta a sua contribuição à teoria do Direito: o Direito sob o viés da Integridade (STRECK, 2018).

O debate travado por Dworkin face ao positivíssimo de Hart, fundamenta-se na insuficiência da descrição do funcionamento do Direito expresso na doutrina hartiana. Pois, de modo diverso do postulado por Hart, os magistrados para solucionarem os *hard cases*, não o podem fazer sem nenhum parâmetro de limitação, criando novos direitos. Antes, as decisões estão atreladas ao Direito existente, não consistindo apenas em um emaranhado de regras, mas, também, é formado por princípios.

Assim, Dworkin, ao opor-se à solução dos *hard cases* com base na discricionariedade judicial, defende que na ausência de regras específicas, o juiz deve recorrer-se aos princípios preexistentes e através de uma análise da história institucional conseguir apresentar às partes a melhor solução ao caso concreto (FLORES, 2014). A resolução dos casos difíceis, na visão dworkiniana, não encontra solução com a utilização da discricionariedade judicial, mas na busca pelo magistrado da melhor resposta correta ao caso em apreço. Nesse ponto, o jusfilósofo, apresenta a tese da *única resposta correta* para os casos difíceis.

Desse modo, o presente trabalho almeja analisar o debate existente entre Hart-Dworkin acerca da (im) possibilidade da solução dos *casos difíceis* pautados na discricionariedade dos juízes. Utilizou-se o critério metodológico da revisão bibliográfica, com análise central nas obras – *O Conceito de Direito de Hart*, *O Império de Direito*, *Levando os Direitos a Sério* – de Ronald Dworkin, bem como artigos científicos correlatos ao conteúdo.

Em um primeiro momento, abordar-se-á compreensão de Direito apresentada por Hart em sua obra *O Conceito de Direito*, abrangendo suas principais aceções a respeito da tese da discricionariedade judicial como alternativa no julgamento dos *hard cases*. Em um segundo momento, serão analisadas as principais críticas tecidas por Dworkin às formulações apresentada por Hart, bem como a proposta da solução dos *hard cases* a partir

de uma atividade interpretativa sob o viés da Teoria do Direito como Integridade.

1. O POSITIVISMO JURÍDICO DE HART

Hart, em sua obra *O Conceito de Direito*⁶⁶, apresenta uma concepção alternativa de Direito, no mundo anglo saxão, visando a superação do expoente jurídico apresentado por Austin, para o qual o Direito seria fruto de uma “ordem” do soberano, com o uso constante da sanção (COURA; OMATTI, 2020).

Segundo Austin, a regra jurídica é fruto de uma ordem dotada de coação e emanada de um soberano. Outrossim, a concepção apresentada por Austin apresenta-se demasiadamente simples ao anunciar o Direito formado por de regras dotadas de coerção, o que acaba por dar abertura para que críticos apresentem falhas e inconsistências na concepção ora apresentada (DWORKIN, 2010).

Contrário à concepção formulada por Austin, o Hart apresenta uma versão mais complexa⁶⁷ e completa do que viria a ser o Direito. Ademais,

66 “A obra de H. L. A. Hart é amplamente reconhecida como o apogeu do positivismo jurídico” (MORRISON, Wayne. **Filosofia do direito: dos gregos ao pós-modernismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2006).

67 “Entretanto, o fato de a teoria desenvolvida por Hart ser dotada de uma maior complexidade não a isenta de críticas, pois ainda deixa em aberto uma série de indagações, sendo a principal a seguinte: Em que consiste a ‘aceitação’ de uma regra de reconhecimento. Muitos oficiais da Alemanha nazista obedeciam às ordens de Hitler como se fossem leis, mas só o faziam por medo. Isso significa que aceitavam uma regra de reconhecimento que porque então não haveria diferença entre um grupo de pessoas que aceita uma regra de reconhecimento e outro que, por medo, simplesmente adota um modelo forçado de obediência. Se não foi assim, se a aceitação exige algo além da mera obediência, então parece possível afirmar que não havia direito na Alemanha nazista, que nenhuma proposição jurídica era verdadeira, lá ou em muitos outros lugares nos quais a maioria das pessoas afirmaria a existência de um direito, ainda que malévolo ou impopular. E assim a teoria de Hart não seria capaz de apreender, afinal, o modo como todos os advogados usam a palavra direito. Habermas destaca ainda uma distinção importante que escapa à tese de Hart: a diferença entre *aceitação* e *aceitabilidade racional*. Hart, assumindo a postura do observador sociológico, descreveu o Direito existente em uma sociedade como se o mesmo fosse jogos de linguagem: “Tal como a gramática de um jogo de linguagem, também a ‘regra cognitiva’ [ou seja, a sua regra de reconhecimento] enraíza-se numa práxis, que um observador só pode

na concepção hartiana, o Direito não seria composto exclusivamente por regras dotadas de coerção (FROELICH, 2017). O Direito, constitui-se de modo mais abrangente e amplo, sendo constituído por regras de reconhecimento, e inserto por regras capazes de atribuir competências e poderes (HART, 2009).

Desse modo, a conceituação do Direito não se resume apenas na consubstanciação de regras coercitivas, sendo possível compreendê-lo como um conjunto de regras composto por instrumentos que são capazes de produzir novas regras além das já existentes. Doutra sorte, há o papel exercido pelas instituições, a qual incutem a observância das regras vigentes em determinada comunidade.

Em outras palavras, o Direito é composto por um emaranhado de regras convencionais, como fruto da elaboração do Poder legislativo ou outra autoridade estatal responsável por elaborá-las (OMATTI; PEDRON, 2018).

Ora, para Hart, diferentemente como concebido por Austin, as regras podem apresentar-se de duas maneiras, podendo ser: regras primárias, bem como regras secundárias. As regras primárias são responsáveis por regulamentar direitos e obrigações dos indivíduos pertencentes a uma comunidade, e por outro modo, regras secundárias são àquelas que dispõem de que maneira as regras serão elaboradas e quem poderá estabelecê-las (HART, 2009).

Hart compreende que as regras primárias poderiam apresentar dissonâncias e determinadas situações, como: a) questionamento se a regra pertenceria ou não às regras primárias pertencentes ao ordenamento jurídico da sociedade; b) se as regras primárias necessitariam de adequações para estarem em consonância com as modificações perpetradas na sociedade, e, por fim, c) inexistência de ‘instância’ capaz de impor uma punição em decorrência do descumprimento da norma primária poderia ocasionar na ineficácia desta (RODRIGUES, 2013).

constatar como fato, enquanto ela representa, para os que dela participam, uma evidência cultural manifesta de suas normas; mas, ao deixar em aberto a questão acerca do sentido de justificação das mesmas, adota-se uma postura irracionalista, ou seja, esquece-se das pretensões de validade que devem ser aceitas de maneira racional” (PEDRON, Flávio. **A proposta de Ronald Dworkin para uma interpretação construtiva do Direito.** Disponível: https://www.academia.edu/819233/A_proposta_de_ronald_dworkin_para_uma_interpreta%C3%87%C3%83o_construtiva_do_direito. Acesso em: 30 jun 2021).

Nesse sentido, o jusfilósofo inglês pondera pela existência de regras secundárias que são aptas a solucionar os possíveis defeitos apresentados pelas regras primárias poderiam apresentar, sendo assim, as chamadas *regras de reconhecimento*. Desse modo, as regras de reconhecimento podem ser vislumbradas como sendo mecanismo apto para auferir se uma regra primária se apresenta em conformidade com os ditames insertos na comunidade jurídica a qual pertencem. Assim, essas regras de reconhecimento são eleitas por uma comunidade e possui o escopo de demonstrar quais são os padrões estabelecidos para que essas regras possam ditar obrigações e direitos dos cidadãos (RODRIGUES, 2013).

Ressalta-se que, devido à amplitude de situações a serem regulamentadas, Hart (2009, p. 148), reconhece a impossibilidade de as regras abarcarem todas as situações, o que insurgiria no que ele próprio denomina de *textura aberta*, sendo:

[...] textura aberta do direito significa que há, na verdade, áreas de conduta em que muitas coisas devem ser deixadas para serem desenvolvidas pelos tribunais ou pelos funcionários, os quais determinam o equilíbrio, à luz das circunstâncias, entre interesses conflitantes que variam em peso, de caso para caso.

Na visão hartiana, haverá *casos difíceis* em que não haverá solução nas regras vigentes, de modo a configurar um espaço vago, uma textura aberta. Segundo o autor, diante de *casos difíceis* e na ausência de regra regulamentadora, o magistrado estar-se-ia apto a decidir pautado pela discricionariedade. Assim, a utilização da discricionariedade pelos juízes apresenta-se como um instrumento presente em todo sistema jurídico, e revela-se útil e necessário para solucionar os *casos difíceis*, tendo em vista inevitável existência da textura aberta do Direito (Hart, 2009).

Nesse aspecto, vê-se a importância da atuação do Poder Judiciário, como instituição, apta a solucionar conflitos a partir de uma interpretação das normas. Considera-se, então que, o Judiciário, por meio de sua atividade, depara-se com casos que se amoldam perfeitamente as regras vigentes, concebidos como *casos fáceis*, e, ao mesmo também lhe são postos a análise, os *casos difíceis*, casos esses onde não existirá regras que regulamente uma solução de modo objetivo ou, que não há norma expressa para

deslinde do caso em apreço. A inexistência de regra que fundamente a solução de um caso concreto, é uma das bases centrais da teoria hartiana.

A rigor, segundo Hart, quando o juiz estiver diante de *casos difíceis*, poderá, então, utilizar-se da discricionariedade para a obtenção da solução para o caso em apreço, partindo, assim, da compreensão da impossibilidade de uma regulamentação pelo Direito de todas os possíveis casos que deverão ser solucionados. Ora, o juiz ao agir pautado pelo uso da discricionariedade, estaria agindo em consonância com os limites permitidos pela sociedade, o que possibilita que o Judiciário, assim exerça a sua função (HART, 2009).

Urge salientar a permissibilidade do Judiciário solucionar *casos difíceis* sob o escopo da discricionariedade, encontra respaldo nas regras de reconhecimento que validam esse comportamento perpetrados pelos juízes, como uma solução plausível e objetivando, dar continuidade ao Direito.

Com efeito, diante da impossibilidade de as regras abarcarem todas as situações jurídicas, uma vez ressaltado o seu caráter de incompletude e limitação, Hart apresenta a *tese da discricionariedade jurídica*, que permite a utilização do poder judiciário por parte dos magistrados para solução dos *casos difíceis*. Assim, a tese da discricionariedade remonta a expressão cunhada pelo próprio autor, a da *textura aberta do direito* (CARVALHO; PEDRON, 2017).

2. CRÍTICAS DE DWORNIN AO POSITIVISMO DE HART

No escrito, *O Modelo de Regras I* (1967), Dworkin lança as primeiras bases de sua crítica à visão positivista de Hart⁶⁸, em especial, ao conceito de Direito por este apresentada e, conseqüentemente, a compreensão das regras de reconhecimento. Percebe-se que, Hart intenta apresentar uma

68 "Hart é um dos principais expoentes do Positivismo Jurídico e um dos mais importantes juristas da tradição do Common Law. Ocupou a cadeira que antes pertenceu a John Austin (do Positivismo Analítico) na Universidade de Oxford, sendo seu professor assistente. Um traço importante é que Hart nos traz uma concepção de Teoria do Direito que já leva em conta a linguagem jurídica a partir de um outro prisma. Ele perceberá que a linguagem é essencialmente maleável e, por isso mesmo, uma mesma palavra ou expressão pode acabar trazendo múltiplas compreensões". (CARVALHO, Joabe. PEDRON, Flavio. A contribuição da teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin para a hermenêutica jurídica contemporânea. *RVMD, Brasília*, v. 10, nº 2, p. 431-449, Jul-Dez, 2016).

noção do direito, com fundamento na análise do funcionamento do direito, e acaba por apresentar o Direito por meio de uma descrição universal, segundo Francisco Borges Motta (2014, p. 109):

O positivismo jurídico hartiano vê o Direito como “simples questão de fato”, do que decorre a “alegação de que o verdadeiro argumento sobre o direito deve ser empírico, não teórico. Os verdadeiros fundamentos do Direito se encontram na aceitação, por parte da comunidade como um todo, dessa “regra mestra fundamental”, sendo que esta aceitação está representada em convenções sociais.

Os ataques empreendidos por Dworkin às postulações defendidas por Hart, fundou-se estrategicamente em: i) inferir que a utilização da discricionariedade judicial constitui um ato ilegítimo; ii) discordar da visão limitada de Hart acerca das lacunas existentes, tendo em vista que além das normas, há as diretrizes políticas, bem como princípios; e em arremate, iii) o Direito pautado na integridade é apto a conduzir a uma resposta correta ao caso concreto.

No tocante à descrição do Direito, e possibilidade da utilização da discricionariedade judicial levantados pelo positivismo hartiano, é que Dworkin propõe-se a elaborar uma teoria do direito. Nesse aspecto, Dworkin contrapõe-se à possibilidade de os magistrados decidirem com base na discricionariedade judicial. Na concepção do autor, o Direito não é composto apenas por um conjunto de regras, mas inclui-se também, os princípios e as diretrizes políticas (PEDRON, 2017).

Dworkin ao contrapor-se à compreensão do direito como composto simplesmente por regras, ressalta à existência dos princípios⁶⁹ e das diretrizes políticas como componentes do sistema jurídico e relevantes para solução dos casos difíceis. Assim, a utilização desses elementos, não só conduzem à obtenção de uma solução, mas, acrescenta-se, possibilita

69 “Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela oferece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso nada contribui para a decisão”. (DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.39).

uma resposta correta sob a melhor ótica do ordenamento jurídico. Desse modo, expõe Rodrigues Fernando (2013, p. 39):

Em textos iniciais, a crítica de Dworkin ao positivismo concernia ao fato de que os positivistas, ao manterem que o direito se determina por uma fonte, não conseguem admitir que princípios também façam parte do direito, restringindo-o apenas a regras. O erro dessa postura estaria no fato de que, quando refletimos sobre a atribuição a indivíduos de direitos e obrigações jurídicas, verificamos que, não raro, essa atribuição é feita com base em princípios.

A compreensão do que vem a ser o Direito, começa a apresentar coerência, quando Dworkin postula pelo reconhecimento de uma carga principiológica presente do Direito, pois, os princípios exercem um papel fundante para solução dos *hard cases*. Nesse sentido, pela argumentação dworkiniana, à solução dos casos difíceis não estão submersos à utilização do poder discricionário, mas sim, no uso de princípios para a melhor solução ao caso concreto. Nas palavras de Dworkin (2003, p. 110):

Positivismo jurídico fornece uma teoria dos casos difíceis. Quando uma ação judicial específica não pode ser submetida a uma regra de direito clara, estabelecida de antemão por alguma instituição, o juiz tem, segundo tal teoria, o poder discricionário para decidir o caso de uma maneira ou de outra. Afirmarei que, mesmo quando nenhuma regra regula o caso, uma das partes pode, ainda assim, ter o direito de ganhar a causa. O juiz continua tendo o dever, mesmo nos casos difíceis, de descobrir quais são os direitos das partes, e não de inventar novos direitos retroativamente.

Dworkin acredita que, a utilização da discricionariedade judicial para solucionar os *casos difíceis* (*hard cases*) como formulado por Hart, configura uma arbitrariedade. Dworkin apresenta uma concepção mais complexa e completa do Direito, diferente da posição defendida pelos positivistas, pois, o Direito perpassa a simples compreensão da sua formação com um conjunto de regras convencionados por uma comunidade no passado, o que abarca também os princípios, e esses, são provenientes de práticas extraídos da comunidade em que estão inseridos (DWORKIN, 2003).

Com efeito, a posição defendida por Hart mostra-se insuficiente, pois, segundo Dworkin, diante de casos difíceis, os magistrados não possuem liberalidade para decidir pautado na discricionariedade, criando, assim, um novo direito. Os juízes decidem com bases em padrões já existentes na comunidade, e utilizar-se-ia os princípios para a solução dos casos conflituosos. Sendo assim, pela doutrina de Dworkin (2003, p. 135), os princípios podem ser compreendidos como:

Quando os juristas raciocinam ou debatem a respeito de direitos e obrigações jurídicos, particularmente naqueles casos difíceis nos quais nossos problemas com esses conceitos parecem mais agudos, eles recorrem a padrões que não funcionam como regras, mas operam diferentemente, como princípios, políticas e outros tipos de padrões.

Diante da ausência de regras específicas para a solução de casos conflituosos, os princípios exercem uma função preponderante para fundamentar e solucionar os *hard cases*, o que acaba por limitar que esses casos sejam solucionados pelos magistrados com base na discricionariedade.

Vale salientar que, as críticas desenvolvidas por Dworkin (2003) acerca da discricionariedade judicial, restringe-se ao uso da discricionariedade em sua acepção forte, como bem denominado pelo autor. Desse modo, segundo o jusfilósofo, é possível vislumbrar três modalidades de discricionariedade. As duas primeiras acepções como sendo: “Os dois *sentidos fracos* para o conceito de *discrção* (ora equiparada à mera exigência de alguma *capacidade de raciocínio* do tomador da decisão, ora entendida como o poder de dar a última *palavra* sobre algum assunto” (MOTTA; STRECK, 2016)., e a última modalidade seria a concepção no *sentido forte* que por sua vez seria:

Às vezes usamos “poder discricionário” não para dizer que um funcionário público deve usar seu discernimento na aplicação dos padrões estabelecidos para ele pela autoridade ou para afirmar que ninguém irá rever aquele exercício de juízo, mas para dizer que, em certos assuntos, ele não está limitado pelos padrões da autoridade em questão” (Dworkin, 2003, 133).

Dworkin, então, centraliza os seus escritos na *acepção forte* de discricionariedade, na qual não haveria vinculação a padrões ou limites determinados por uma autoridade.

Ademais, às críticas tecidas por Dworkin aos escritos de Hart, lastreiam-se no equívoco da compreensão do Direito como questão de fato, apresentando-se, assim, como *teorias semânticas* do Direito, ou como *agulhão semântico* (*semantic sting*) como denominado pelo próprio Dworkin.

Urge salientar que a corrente do positivismo jurídico não é a única que engloba a teoria semântica do Direito, duas outras correntes com destaque notório podem ser elucidadas como componentes também, a escola do Direito Natural e Realismo Jurídico, essa última corrente, postula pela inexistência do Direito, com uma visão cética, da qual, os direitos se resumem apenas àqueles reconhecidos por uma decisão judicial (PEDRON, 2021).

Em resumo, a compreensão dworkiniana para solucionar os *hard cases* encontra-se lastreada em uma atividade interpretativa do Direito. Ademais, as teorias semânticas, são postas em discussão por Ronald Dworkin por meio do exercício interpretativo do Direito. Desse modo, as práticas sociais devem ser vislumbradas por intermédio de uma atividade interpretativa.

3. DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL E A TESE DA ÚNICA RESPOSTA CORRETA

Em contraposição à tese da discricionariedade judicial fortemente encabeçada pelo positivismo jurídico, em especial nas formulações apresentadas por Hart, Dworkin apresenta a teoria da *única resposta correta* como reforço a tese de derrotabilidade do uso da discricionariedade judicial na solução de *casos difíceis*:

Dessa forma, as teses que sustentam a discricionariedade judicial apontam apenas para a ausência de regras, não de normas, quando diante de um caso difícil. Uma análise da história institucional daquela sociedade pode indicar princípios jurídicos capazes de fornecer soluções para o caso *sub judice*. Por essa razão, a “função criativa” dos tribunais, defendida por Hart para os casos difíceis

– ou seja, diante de um caso para o qual não exista uma resposta imediata nem na legislação, nem nos anais do Congresso ou de qualquer outra instituição, é rechaçada por Dworkin, o qual compreende que apenas o legislador é autorizado a criar direito (PEDRON, 2009).

A inexistência de regras para solução de casos concretos, não se apresenta como uma fundamentação justificante para utilização da discricionariedade judicial, tendo em vista que a solução de *casos difíceis* podem ser encontradas através da análise institucional de princípios existentes no ordenamento jurídico, o que permite ao juiz a obtenção de uma única resposta correta, de modo a rechaçar a possibilidade do julgador legislar diante de casos difíceis.

Desse modo, Dworkin para ilustrar a teoria do Direito como Integridade, lança mão da metáfora do juiz Hércules, um magistrado dotado de poderes e paciência sobre-humanas, com capacidade de analisar os princípios, os precedentes e a legislação para obtenção da única resposta correta para os casos difíceis (DWORKIN, 2003).

No entanto, Hércules sabe que nem todos os magistrados possuem o mesmo comprometimento e dedicação. Assim, afirma que poderá haver equívocos na história institucional, o que é intitulado como *teoria dos erros institucionais*. Desse modo, é possível a existência de erros em algumas decisões, e estes, por sua vez, após serem constatados, podem ser desconsiderados em determinadas ocasiões (PEDRON, 2009).

Com efeito, a compreensão de integridade, sob a ótica dworkiniana, pode ser vislumbrada sob dois aspectos principiológicos, *integridade na legislação*: que requer dos legisladores ao criarem novas normas à observância aos princípios, e em uma segunda acepção, *integridade no julgamento*, ou seja, no momento de proferir uma decisão, é preciso que haja coerência (Motta, 2014). Para Dworkin (2003, p. 200), a integridade na aplicação judicial:

O segundo princípio explica como e por que se deve atribuir ao passado um poder especial próprio no tribunal, contrariando o que diz o pragmatismo, isto é, que não se deve conferir tal poder. Explica por que os juízes devem conceber o corpo do direito que

administram como um todo, e não como uma série de decisões distintas que eles são livres para tomar ou emendar uma por uma, com nada além de um interesse estratégico pelo restante.

Da análise do princípio da integridade na aplicação judicial do Direito, torna-se possível compreender a visão de interpretação criativa construída por Dworkin em seus escritos. A metáfora do juiz Hércules não encerra a construção da teoria da interpretação construtiva, tendo em vista que Dworkin lança mão de mais uma metáfora para demonstrar que as decisões judiciais não consistem em decisões esparsas, mas requer um exercício interpretativo. Para tanto, apresenta a metáfora do *romance em cadeia*, a qual pode ser vislumbrada como:

Em tal projeto, um grupo de romancistas escreve um romance em série; cada romancista da cadeia interpreta os capítulos que recebeu para escrever um novo capítulo, que é então acrescentado ao que recebe o romancista seguinte, e assim por diante. Cada um deve escrever seu capítulo de modo a criar da melhor maneira possível o romance em elaboração, e a complexidade dessa tarefa reproduz a complexidade de decidir um caso difícil de direito como integridade (DWORKIN, 2003, p. 228).

Desse modo, espera-se com o exercício literário, que apesar do romance ser escrito por pessoas distintas, este apresente-se com um único texto integrado, onde cada romancista realiza a interpretação e possui a responsabilidade em dar continuidade da melhor maneira possível à história que está sendo desenvolvida. Sob essa perspectiva que o jurista norte americano acredita que dever ser a compreensão do Direito⁷⁰ no exercício legiferante, quanto na esfera judicante (Pedron, 2009).

70 “Cada juiz, então, é como um romancista na corrente. Ele deve ler tudo o que os outros juízes escreveram no passado, não apenas para descobrir o que disseram, ou seu estado de espírito quando o disseram, mas para chegar a uma opinião sobre o que esses juízes fizeram coletivamente, da maneira como cada um de nossos romancista formou uma opinião sobre o romance escrito até então. Qualquer juiz obrigado a decidir uma demanda descobrirá, se olhar nos livros adequados, registro de muitos casos plausivelmente similares, decididos há décadas ou mesmo séculos por muitos juízes, de estilos e filosofias judiciais e políticas diferentes, em períodos nos quais o processo e as convenções judiciais eram diferentes. Ao decidir o

À comparação com a atividade exercida pelo juiz com a atividade de um escritor, denota com clareza, a necessidade de uma continuidade na história, bem como à observância de uma integridade e coerência.

Com efeito, as metáforas do juiz Hércules e do romance em cadeia são mecanismos utilizados pelo jusfilósofo para elucidação da sua teoria do Direito como Integridade (Lages, 2001)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discricionariedade judicial como parâmetro para solução de *casos difíceis* foi o cerne de um dos principais debates travados entre Hart-Dworkin. Uma das críticas formuladas por Dworkin, encontra seu cerne na discricionariedade judicial, pois, em sua argumentação, reitera que não cabe aos juízes criarem novos direitos, devendo haver uma atividade interpretativa por meio de uma análise institucional para a obtenção da *resposta correta* ao caso concreto.

O Direito como Integridade desenvolvido por Dworkin, postula por um direito levado à sério, que limita a discricionariedade nas decisões judiciais, mostrando-se uma teoria adequada para um Estado Democrático de Direito.

Conclui-se que, a teoria dworkiniana intenta promover a segurança jurídica em um ordenamento jurídico, o que requer uma atitude interpretativa do Direito, o que permite uma comparação com a prática literária, ao qual o romancista possui a responsabilidade de reler os capítulos escritores anteriormente, compreendê-los e dar continuidade à história que fora iniciada em ocasião posterior. Ademais, não cabe ao romancista escrever uma nova história, e sim, dar continuidade, em regra, a história que fora iniciada e que continuará a ser escrita em um momento posterior.

novo caso, cada juiz deve considerar-se como parceiro de um complexo empreendimento em cadeia, do qual essas inúmeras decisões, estruturadas, convenções e práticas são a história; é seu trabalho continuar essa história no futuro por meio do que ele faz agora. Ele deve interpretar o que aconteceu antes porque tem a responsabilidade de levar adiante a incumbência que tem em mãos e não partir em alguma nova direção". (DWORKIN, Ronald. **Uma Questão de Princípio**. 2ª ed. Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001).

REFERÊNCIAS

- ASSAGRA, Igor; NOJIRI, Sergio. Discrecionalidade judicial no início do debate Hart/Dworkin. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jur. – RIHJ** | Belo Horizonte, ano 14, n. 20, p. 29-48, jul./dez. 2016.
- CARVALHO, Joabe; PEDRON, Flavio. A contribuição da teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin para a hermenêutica jurídica contemporânea. **RVMD, Brasília**, V. 10, nº 2, p. 431-449, Jul-Dez, 2016.
- COURA, Alexandre de Castro; OMMATI, José Emílio Medauar. Problemas da teoria das fontes do direito à luz da ideia de Direito como Integridade de Ronald Dworkin. **Revista de Direitos Fundamentais**. Vitória. V.21, n.3, p.311-336, set/dez 2020.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos à sério**. Tradução Nelson Boeria – 3ª edição – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.
- _____. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- _____. **Uma Questão de Princípio**. 2º ed. Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- FLORES, Imer Benjamín. **The Legacy of Ronald Dworkin (1931-2013): A Legal Theory and Methodology for Hedgehogs, Hercules, and One Right Answers**. 2014, p. 23-24.
- FROEHLICH, Charles Andrade. A diferenciação entre Direito e Moral na tradição do Positivismo Jurídico. **Tese de Doutorado**- Universidade Federal de Santa Maria/RS, 2017.
- HART, H. L. A. **O Conceito de Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- LAGES, Cíntia Garabini. A proposta de Ronald Dworkin em “O império do Direito”. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**. Belo Horizonte: PUC MINAS. v.4, n. 7 e 8, jan./jun. 2001.
- MAGALHÃES, Oscar José Echenique; MAGALHÃES, José Antonio Rego. A primeira crítica de Dworkin ao positivismo jurídico e o

debate entre Dworkin, Hart e Raz. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v.8, n.2, 2º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica.

MORRISON, Wayne. **Filosofia do direito: dos gregos ao pós-modernismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MOTTA, Francisco José Borges. **Ronald Dworkin e a construção de uma teoria hermenêuticamente adequada da decisão jurídica democrática. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos**, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo. 2014.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Decisão judicial e conceito de princípio: e hermenêutica e a (in) determinação do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

OMMATI, José Emílio; PEDRON, Flávio. A Teoria Jurídica de Ronald Dworkin como Expressão de uma Teoria Pragmática do Direito. **Revista Direitos Culturais**. Santo Ângelo, v. 13, n. 31, p. 191-223, set./dez. 2018.

PEDRON, Flávio. **A proposta de Ronald Dworkin para uma interpretação construtiva do Direito**.

_____. Comentários sobre as interpretações de Alexy e Dworkin. **Revista CEJ, Brasília**, n. 30, p. 70-80, jul./set.).

_____. Esclarecimentos sobre a Tese da Única “Resposta Correta” de Ronald Dworkin. **Revista CEJ, Brasília**, Ano XIII, n. 45, p. 102-109, abr/jun.2009.

RODRIGUES, Fernando. Crítica ao positivismo e interpretação. **Revista Direito e Práxis**, v. 4, n. 7, 2013, p. 306. Rio de Janeiro, Brasil.

STRECK, Lenio Luiz; MOTTA, Francisco Borges. Relendo o debate entre Hart e Dworkin: uma crítica aos positivismos interpretativos. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 1, p. 54-87, Jan.-Abr., 2018.

“EU SOU, REALMENTE, A CONSTITUIÇÃO!”: UMA ANÁLISE DE BOLSONARO SOB A ÓTICA DE CARL SCHMITT

*Kerston Marques Silva Benevides*⁷¹

INTRODUÇÃO

No dia 28 de outubro de 2018, foi eleito o atual Presidente da República do Brasil, Jair Bolsonaro. Sua posse ocorreu em 1º de janeiro de 2019 e seu mandato completa, em outubro de 2021, mil dias cercado por polêmicas. Sua atuação é marcada por um viés autoritário e conservador e, é a partir dessa observação que se propõe o presente estudo.

O marco teórico da análise é o jurista e cientista político alemão Carl Schmitt, num recorte específico de três obras principais: Teologia Política, em que defende que os conceitos que regem a política são, na verdade, pressupostos teológicos secularizados; O Guardião da Constituição, obra em que propõe que o único possível guardião da ordem constitucional deve ser o presidente do Reich e não um tribunal constitucional ou o legislativo; e O Conceito do Político, onde explicita sua ideia sobre o con-

71 Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Bolsista PROSUC/CAPES. Especialista em Direito Penal e Criminologia - PUCRS. Bacharel em Direito - UNIVERSO Goiânia. Advogado. Membro da Comissão de Direito Criminal da OAB/GO. Servidor do Instituto Federal de Goiás.

flito e a dicotomia amigo/inimigo como fundamentos da própria administração política.

Inicialmente, propõe-se a investigação para responder ao seguinte problema: É possível afirmar que o presidente Jair Bolsonaro pode ser a representação do soberano sob a ótica de Carl Schmitt? Parte-se da hipótese de que o comportamento do atual Presidente da República do Brasil parece coerente com a teoria schmittiana desenvolvida nas três obras selecionadas para análise. O objetivo do estudo é investigar a postura do chefe do executivo brasileiro a partir da compreensão dos conceitos de Carl Schmitt.

Com relação à metodologia, o estudo se realiza, inicialmente, a partir de revisão bibliográfica, notadamente da obra do jurista alemão Carl Schmitt, no recorte especificado. Após a análise bibliográfica, recorre-se à coleta de notícias veiculadas em âmbito nacional que evidenciam a postura do presidente do Brasil ao longo do exercício de seu mandato. São selecionadas seis reportagens, analisadas em ordem cronológica, sendo duas do ano de 2019, duas do ano de 2020 e duas do ano de 2021. Por fim, correlacionam-se os conceitos de Schmitt acerca de Estado, Constituição e do Político, ao comportamento do chefe do executivo brasileiro para a verificação da hipótese levantada a priori.

1. O SOBERANO EM CARL SCHMITT

1.1. TEOLOGIA POLÍTICA

“Soberano é quem decide sobre o estado de exceção” (SCHMITT, 2006, p. 7). Assim, o filósofo, jurista e cientista político alemão, Carl Schmitt, inicia o primeiro capítulo da obra *Teologia Política*, de 1922, em que desenvolve o conceito de soberano. Para o autor, o soberano é aquele que tem o poder de decidir sobre o estado de exceção, sobre a situação atípica, que não pode ser resolvida pela norma.

Para compreender o conceito de soberano desenvolvido pelo jurista é preciso definir o que, segundo ele, caracteriza-se como decisão, ou decisionismo. Para Schmitt, “em toda decisão [...] reside um elemento de pura decisão que não pode ser derivado do conteúdo da norma” (SCHMITT, 2007, p. 67). Portanto, o decisionista, essência da teoria de Schmitt, de-

cide a partir de seu poder para decisão e não vinculado à materialidade da norma.

Schmitt funda sua teoria em clara oposição ao normativismo kelseniano e contrapõe o decisionismo ao normativismo puro de Kelsen, alcançando ainda um terceiro tipo de pensamento jurídico, o institucional. “Enquanto que o puro normativista pensa em regras impessoais e o decisionista realiza, em uma decisão pessoal, o bom direito da situação política corretamente avaliada, o pensamento jurídico institucional desenvolve-se em instituições e configurações suprapessoais” (SCHMITT, 2006, p. 4). Apesar da classificação tripartida do pensamento jurídico, interessa aqui, especificamente, a teoria do autor sobre o decisionismo, especialmente a decisão do soberano.

O jurista alemão verifica na exceção absoluta a impossibilidade de sua subsunção à norma, isto porque a norma positivada não é capaz de prever a situação de exceção absoluta. A decisão, nos termos do autor, aparece, nesse caso, com total nitidez, totalmente desvinculada da norma. “O estado de exceção revela o mais claramente possível a essência da autoridade estatal. Nisso, a decisão distingue-se da norma jurídica e (para formular paradoxalmente), a autoridade comprova que, para criar direito, ela não precisa ter razão/direito” (SCHMITT, 2006, p. 14). Ora, se a autoridade que decide não precisa ter razão ou direito para decidir e criar direito, essa torna-se a máxima expressão de soberania.

1.2. O GUARDIÃO DA CONSTITUIÇÃO

Em *O Guardião da Constituição*, o filósofo alemão explicita que o soberano ao qual se refere é o presidente do Reich e que, é justamente ele, quem deve ser o Guardião da Constituição. Afasta, portanto, durante toda a obra a possibilidade de a guarda constitucional ser atribuída ao legislativo ou a um tribunal constitucional.

Para Carl Schmitt, o soberano deve ser dotado de características específicas para o exercício de seu poder. Recorrendo ao conceito de soberano de Benjamin Constant, Schmitt salienta que “é necessário colocar um poder especial neutro ao lado dos outros poderes, relacionando-o e equilibrando-o com eles por intermédio de poderes específicos” (SCHMITT, 2007, p. 193-194). A neutralidade do soberano e a sua não subordinação

aos outros poderes são, portanto, características que devem ser intrínsecas ao soberano. “O guardião da Constituição tem que ser independente e político-partidariamente neutro” (SCHMITT, 2007, p. 227).

Para o jurista, o presidente do Reich tem a difícil tarefa de transpor o pluralismo do sistema alemão e para isso é legitimado por meio do voto. O presidente do Reich encontra-se no centro de todo um sistema de neutralidade e independência político-partidárias, construído sobre uma base plebiscitária. O ordenamento estatal do atual Reich alemão depende dele na mesma medida em que as tendências do sistema pluralista dificultam, ou até mesmo impossibilitam, um funcionamento normal do Estado legiferante (SCHMITT, 2007, p. 232).

A soberania do presidente fica evidente, para Schmitt, quando a própria Constituição lhe atribui poderes para se sobrepor aos outros poderes em caso de extrema necessidade, dissolvendo o parlamento inclusive. “O presidente do Reich é eleito pela totalidade do povo alemão e seus poderes políticos perante as instâncias legislativas (especialmente dissolução do parlamento do Reich e instituição de um plebiscito) são, pela natureza dos fatos, apenas um ‘apelo ao povo’” (SCHMITT, 2007, p. 233).

A conclusão a que chega o jurista, nessa obra, é a de que o presidente ao ser eleito pelo povo tem poder ilimitado e a chancela do voto popular para decidir da maneira que achar adequada acerca do estado de exceção. Esse poder ilimitado, segundo o autor, é atribuído ao presidente pela própria Constituição de Weimar de modo a garantir que o soberano seja capaz de defender a unidade do povo, transcendendo o sistema pluralista para um Estado total forte.

1.3. O CONCEITO DO POLÍTICO

terceira obra de Carl Schmitt que se propõe esta a pesquisa a analisar é O Conceito do Político, especialmente o recorte que trata da contra-posição amigo/inimigo. Schmitt expõe nessa discussão que “a diferenciação especificamente política, à qual podem ser relacionadas as ações e os motivos políticos, é a diferenciação entre amigo e inimigo” (SCHMITT, 2009, p. 27). Portanto, a essência do político e, por conseguinte, da condução do soberano a um Estado total forte, reside na sua capacidade de reconhecer quem são seus amigos e quem são seus inimigos.

Trata-se, aqui, de uma análise que suplanta o conceito tradicional a que se remete tradicionalmente quando da utilização dos termos amigo e inimigo.

Os conceitos de amigo e inimigo devem ser tomados em seu sentido concreto e existencial, e não como metáforas ou símbolos, não misturados ou enfraquecidos por noções econômicas, morais e outras, e menos ainda em um sentido privado-individualista e psicologicamente como expressão de sentimentos e tendências privadas. (SCHMITT, 2009, p. 29).

Portanto, a definição do inimigo não deve considerar a esfera privada de inimizade ou desafetos. A identificação do inimigo relaciona-se ao inimigo do Estado, ao inimigo político. “O inimigo político [...] é precisamente o outro, o desconhecido e, para sua essência, basta que ele seja, em um sentido especialmente intenso, existencialmente algo diferente e desconhecido, de modo que, em caso extremo, sejam possíveis conflitos com ele” (SCHMITT, 2009, p. 28).

Aqui, verifica-se o grande risco da definição do inimigo. Ao instituir o inimigo como sendo o outro, ou o desconhecido, Schmitt abre um leque de possibilidades para a definição do inimigo político. Leque que, todavia, é fechado na continuidade do conceito. Isto porque o inimigo deve ser aquele que representa uma ameaça real de conflito ou combate. E sobre este termo, o autor dispõe que da mesma forma como a palavra inimigo, a palavra combate há de ser entendida no sentido de sua originalidade ôntica. Ela não significa concorrência, não o combate ‘puramente intelectual’ da discussão, não a ‘luta’ simbólica [...]. Os conceitos de amigo, inimigo e combate adquirem seu sentido real pelo fato de que se referem especialmente à real possibilidade de morte física e mantém esta referência. (SCHMITT, 2009, p. 35).

Deste modo, institui o autor um critério claro para a identificação do inimigo. Ao descartar que o inimigo seja definido na esfera de desafetos privados e que seja instituído a partir de um oferecimento de risco real de conflito físico, Schmitt parece tentar restringir a utilização de sua teoria a fins essencialmente de estado de exceção. O estado de exceção, portanto, não se configuraria por qualquer ameaça intelectual ou discursiva ao soberano, mas por uma possibilidade real de combate e desestruturação da ordem estatal. Daí sua defesa de um Estado total forte.

2. O CHEFE DO EXECUTIVO BRASILEIRO

Finalizada a fundamentação teórica deste estudo, passa-se a abordar uma série de comportamentos do atual Presidente da República do Brasil, Jair Bolsonaro, ao longo de seus quase 30 meses de mandato, na condição de chefe do executivo brasileiro.

2.1. A COMEMORAÇÃO DO GOLPE MILITAR DE 1964

A primeira reportagem do conjunto selecionado para análise data de 26 de março de 2019. A notícia é veiculada pela Deutsche Welle, emissora alemã que desenvolve suas atividades ao redor do mundo. Na ocasião, o presidente determina que as Forças Armadas do Brasil comemorem o golpe militar ocorrido em 31 de março de 1964, o qual instituiu a ditadura no país. A determinação é anunciada pelo porta-voz da presidência da república, Otávio Rêgo Barros. Segundo o porta-voz, o presidente não considera ter havido golpe militar e, sim, uma organização da sociedade civil e dos militares com a finalidade de se extinguir do país a ameaça comunista que se apresentava à época. O porta-voz da presidência ainda justifica que para o mandatário tampouco houve ditadura no país, mas sim um regime de governo militar. (DEUTSCHE WELLE, 2019)

2.2. BOLSONARO E USTRA

Ainda no ano de 2019, em 08 de agosto, o presidente homenageia o coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, falecido em 2015, como um ‘herói nacional’. Ustra foi comandante do Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI). Os DOI-CODI ficaram conhecidos por serem centros de tortura e extermínio de opositores da ditadura militar. Brilhante Ustra ficou conhecido por ser o primeiro militar a ser condenado pela prática de tortura durante a ditadura. Novamente, o presidente justifica a homenagem alegando que o coronel foi um dos responsáveis pelo afastamento de um possível regime comunista que poderia ser implantado no país (COSTA, 2019).

Segundo a historiadora Lilia Moritz Schwarcz, os novos governos populistas conservadores têm recorrido ao mito de um passado glorio-

so – no caso de Bolsonaro, à ditadura militar – e da propulsão de valores conservadores como a sociedade patriarcal, o desprezo pelas minorias e, principalmente, o incentivo à polarização “nós x eles” para pavimentarem o caminho do neofascismo. (SCHWARCZ, 2019, p. 226-227)

2.3. “EU SOU A CONSTITUIÇÃO”

Em 20 de abril de 2020, um dia após participar de comemorações que incitam um novo golpe militar no Brasil, Bolsonaro se defende dizendo que se vê como um democrata e que não apoiaria um golpe militar. Durante sua defesa, ele alega ter sido eleito democraticamente e que na seara dessa democracia seria ele próprio a Constituição, ou em suas palavras, “Eu sou, realmente, a Constituição”. Os atos antidemocráticos de que o presidente participa no dia anterior já ocorrem durante a pandemia de Covid-19 e as recomendações de isolamento social. Ainda durante a sua fala, o presidente rechaça a imprensa, dizendo que estava se manifestando para falar e não para ser arguido. “Quem vai falar sou eu. Quem não quiser me ouvir está dispensado.”, diz o presidente na ocasião. (CARVALHO, 2020)

2.4. O MITO DO COMUNISMO

Seis meses depois, em 29 de outubro de 2020, o presidente da República, em visita à cidade de Imperatriz, no estado do Maranhão, resgata o argumento da ameaça comunista. “Nós vamos, num curto espaço de tempo, mandar embora o comunismo do Brasil”, discursa o presidente (ISTO É, 2020).

Conforme Ariel Cherxes Batista, o imaginário anticomunista no Brasil está presente desde 1937, período do Estado novo e atravessou todo o período populista, ditatorial, a própria transição democrática, chegando a fomentar o golpe parlamentar de 2016 (BATISTA, 2017, p. 6) e mesmo a alavancar a eleição do atual presidente brasileiro.

2.5. ATAQUE À IMPRENSA

Já no dia 15 de fevereiro de 2021, o chefe do executivo nacional volta a atacar a imprensa. Após sofrer uma restrição por parte da rede so-

cial Facebook, o presidente demonstra indignação e afirma que “o certo é tirar de circulação Globo, Folha de S. Paulo, Estadão, Antagonista”. Segundo ele, os veículos de comunicação “são fábricas de *fake news*” e o povo deve se libertar das informações veiculadas por eles (ESTADO DE MINAS, 2021).

2.6. AMEAÇA À ORDEM DEMOCRÁTICA

Por último, e mais recente, em 05 de maio de 2021, o mandatário ameaça baixar um decreto presidencial contra as medidas de lockdown que são instituídas por estados e municípios para a tentativa de contenção da pandemia de Covid-19. Segundo Bolsonaro, essa seria uma medida drástica que teria que tomar, em virtude de uma descentralização de poder – pela competência concorrente em matéria de saúde pública. Ele ainda alerta que caso tenha que baixar o decreto, ele não poderá ser contestado. “Não ousem contestar, quem quer que seja”, diz o presidente. (SOARES, 2021)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de concluir, cabe, então, a partir da fundamentação teórica e das notícias selecionadas, responder ao problema, qual seja: “em que medida é possível analisar o comportamento de Jair Bolsonaro sob a ótica de Carl Schmitt?”; e verificar a hipótese deste trabalho, a de que “o comportamento do atual Presidente da República do Brasil parece ser coerente com a teoria schmittiana desenvolvida nas três obras selecionadas”.

Ao serem analisadas as seis reportagens escolhidas para este estudo, observam-se alguns traços que confirmam o perfil autoritário do presidente da república. É recorrente o comportamento de ataque aos jornalistas, aos meios de comunicação e a qualquer que tente questionar o chefe do executivo sobre questões que não esteja disposto a enfrentar.

Pode-se perceber, ainda, que Bolsonaro institui um inimigo, também recorrente, em seus discursos: o comunismo, ou a ameaça comunista no Brasil. Não parece desproposital que o inimigo escolhido e apregoado não seja, de modo algum, um inimigo novo. A demonização do comunismo acontece desde o início do século XX e se intensifica durante toda a

Guerra Fria. O combate ao comunismo, historicamente, tem justificado a instituição de regimes totalitários de governos, incluindo-se nesse contexto, os golpes militares que estabeleceram regimes ditatoriais de viés neoliberal em toda a América Latina.

Por isso, o presidente também retorna sempre ao tópico da ditadura militar e suas práticas, numa espécie de ode ao autoritarismo. Fato que se mostra emblemático nos recortes selecionados é a sua autointitulação, aos moldes de Luís XIV, de ser ele mesmo a própria Constituição, já que legitimado pelo voto popular. Além do fato de que seu posicionamento autoritário pretende atingir, ainda, outros poderes e instâncias de governo.

Se comparada a postura do governante aos pressupostos da teoria de Carl Schmitt – proposição desse estudo – faz-se necessária a instituição de várias ressalvas.

Para Schmitt, o soberano deve ser político-partidariamente neutro para sobrepôr o pluralismo prejudicial ao Estado. O que se verifica na postura do mandatário brasileiro é, na verdade, uma extrema partidarização. Embora Bolsonaro afirme que o partidarismo corrói o sistema de governo brasileiro, o que se verifica em sua postura é um total enviesamento, notadamente marcado pelo conservadorismo de direita, o que, em tese, já não se enquadraria nesse primeiro pressuposto.

Além disso, na teoria de Schmitt, institui-se o alçamento do presidente – no caso de Schmitt, do Reich; no caso deste estudo, do Brasil – ao status de único possível guardião da Constituição. O fato da autointitulação de Bolsonaro à personificação da Constituição, por si só, também não parece atender a esse pressuposto. Em momento algum de sua teoria, o jurista alemão abre a possibilidade de autoproclamação como condição de guardião da Constituição.

O que Schmitt observa é que o presidente é o único guardião possível pois é aquele que conta com a legitimidade do voto popular e, portanto, com o poder de representação de todo o povo. Talvez este requisito seja o que mais se aproxima das ideias schmittianas. O autor atribui grande importância ao voto popular e à legitimação do presidente como a voz da totalidade e da unidade do povo. Na teoria de Schmitt, e levando em consideração a Constituição de Weimar, com o poder de dissolução do parlamento em caso de ameaça à vontade popular inclusive.

A capacidade de identificação do inimigo político é outro ponto-chave na teoria do cientista político alemão. E aqui vale novamente ressaltar que esse inimigo não é um inimigo pessoal ou discursivo, mas um inimigo com quem se tem real possibilidade de combate. Novamente, não parece prosperar a possível adequação proposta no estudo. Bolsonaro recorre constantemente à figura do inimigo, especialmente com relação ao comunismo. Entretanto, o inimigo instituído pelo chefe do executivo figura-se como um inimigo ideológico e discursivo, o que é abertamente rechaçado por Carl Schmitt em *O Conceito do Político*.

Ainda, o fato de o presidente ameaçar outras instâncias de governo e outros poderes republicanos parece amoldar-se em certa medida ao conceito de decisão do soberano em Carl Schmitt. Mas também não se acredita que seja o suficiente, já que o que se pode observar é o discurso de ameaça pelo presidente ao Supremo Tribunal Federal, governadores e prefeitos, porém sem nenhuma concretização que possa configurar, de fato, adequação à teoria de decisão do soberano sobre o estado de exceção – possivelmente porque também não se configure uma situação de extrema atipicidade normativa. Não se exclui, aqui a possibilidade de que não se evolua para um contexto schmittiano, entretanto, por ora não é o que se pode observar.

Desse modo, a partir da análise correlacional da teoria de Carl Schmitt com os comportamentos do Presidente da República do Brasil, conclui-se que a hipótese levantada a priori por este estudo não se confirma. Pelo fato de que, apesar de aparentemente Bolsonaro apresentar um comportamento que se amoldaria ao pensamento schmittiano, após a realização da pesquisa o que se verifica é que se trata “tão somente” de um comportamento verdadeira e perigosamente autoritário e que coloca em risco contínuo o Estado Democrático de Direito – premissa da Constituição Federal. Seria, então, arriscadamente reducionista a tentativa de forçar o argumento para a comprovação da hipótese.

Portanto, é possível, a partir de toda a confrontação demonstrada, analisar o comportamento do presidente sob a ótica schmittiana. O que não é possível, entretanto, é encontrar elementos que possam caracterizar Jair Bolsonaro como o soberano de Carl Schmitt. Embora, não se desconsidere que sua postura sinalize o flerte com um regime autoritário e

seja presumidamente fundada na ideia da legitimação do presidente numa posição suprapoderes.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Ariel Cherxes. O anticomunismo brasileiro e a afirmação de um passado recomposto. **Anais da XI Semana de História UFES**. Outubro de 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/semanadehistoria/article/view/23089/15660>>. Acesso em: 02 out. 2021.

BOLSONARO ataca a imprensa e sugere tirar jornais de circulação. **Estado de Minas**. 15 fev. 2021. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/02/15/interna_politica,1237986/bolsonaro-ataca-a-imprensa-e-sugere-tirar-jornais-de-circulacao.shtml>. Acesso em: 09 jun. 2021.

BOLSONARO determina comemoração do golpe de 1964. **Deutsche Welle**. 26 de mar. De 2019. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3Ff9b>>. Acesso em: 09 jun. 2021.

CARVALHO, Daniel. Eu sou a Constituição, diz Bolsonaro ao defender democracia e liberdade um dia após ato pró-golpe militar. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/democracia-e-liberdade-acima-de-tudo-diz-bolsonaro-apos-participar-de-ato-pro-golpe.shtml>>. Acesso em: 09 jun. 2021.

COSTA, Rodolfo. "Um herói nacional", diz Bolsonaro sobre Ustra, condenado por tortura. **Correio Braziliense**. 08 de ago. de 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/08/interna_politica,776126/um-heroi-nacional-diz-bolsonaro-sobre-ustra-condenado-por-tortura.shtml>. Acesso em: 09 jun. 2021.

NO MARANHÃO, Bolsonaro diz que vai 'mandar embora o comunismo do Brasil'. **Isto É**. 29 de out. de 2020. Disponível em: <<https://istoe.com.br/no-maranhao-bolsonaro-diz-que-vai-mandar-embo-ra-o-comunismo-do-brasil/>>. Acesso em: 09 jun. 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____. **Teologia política**. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **O conceito do político / Teoria do partisan**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SOARES, Ingrid. Bolsonaro ameaça baixar decreto contra lockdown: "Se eu baixar, vai ser cumprido". **Correio Braziliense**. 05 de mai. de 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4922367-bolsonaro-ameaca-baixar-decreto-contra-lockdown-se-eu-baixar-vai-ser-cumprido.html>>. Acesso em: 09 jun. 2021.

RESUMOS

POLÍTICA ECONÔMICA NA NSN: SOB O ASPECTO DA POLÍTICA FISCAL E MONETÁRIA

*Maysa Gilhermina de Oliveira*⁷²

*Maríndia Feliciano dos Santos*⁷³

INTRODUÇÃO

Em uma variante de um modelo neoclássico da economia que implica um equivalente Ricardiano, aumentos na dívida do governo, segurando o consumo do governo em despesas e taxas marginais de imposto constantes, são compensados por aumentos da poupança privada, logo, o estoque de capital não é alterado pelo governo e a dívida pública não aumenta a taxa de juros, para as discussões sobre a hipótese de equivalência ricardiana (BARRO 1989).

A gestão das flutuações de curto prazo é reservada à política monetária de controle da taxa de juros (WOODFORD, 2008). Assim, se o produto corrente estiver acima do seu nível natural será necessário um aumento da taxa de juros para reduzir o nível de gasto agregado e fazer com que o produto corrente convirja para o seu nível natural. Por outro lado, se o produto corrente estiver abaixo do nível natural, a taxa de juros deve ser

72 Mestranda do Curso de Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT.

73 Mestranda do Curso de Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT.

reduzida para aumentar os níveis de gastos com investimento e consumo, elevando o nível do produto corrente ao nível do produto natural. Além disso, em uma economia que faz parte de um mercado de capitais global, aumentos na dívida externa podem ser compensados por aumentos na dívida do governo.

A taxa de juros também é afetada não apenas pelo fator capital, mas por outros fatores macroeconômicos que influenciam a produção no modelo simples, esses fatores incluem mão de obra e produtividade multifatorial. Dessa forma, geralmente há alguma contabilidade de fatores macroeconômicos que podem afetar análises empíricas sobre o desempenho da economia em relação ao efeito da dívida pública sobre os juros e cotações (BARRO, 1989).

Para isso, é necessário analisar o impacto da política fiscal sobre a política monetária, o impacto da política fiscal sobre o risco de crédito, taxas de juros, taxa de câmbio e, portanto, a inflação.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Barro (1989) propõe uma economia onde o governo, de forma igualitária, distribui o passivo da dívida entre todos os consumidores. Woodford (2008) entende que a base monetária neo-keynesiana é um modelo para permitir um spread entre as taxas de juros enfrentadas pelos poupadores e mutuários, com propagações endógenas em uma forma reduzida, ou seja, tornando-os tomadores dependentes da dívida. Em particular, a estabilização completa de preços ainda está muito perto da política ótima.

Blanchard (2004) mostra que, durante o ano de 2002, no Brasil, surgiram algumas dúvidas sobre o compromisso do governo com os primários superávits e isso fez com que os prêmios de risco subissem e a taxa de câmbio real caísse, validando a expectativa de aumento do endividamento. Na verdade, esta é uma situação que qualquer mercado emergente com posição fiscal frágil pode ser confrontado.

Continuando Blanchard (2004), na macroeconomia convencional de economia aberta, quando as taxas de juros aumentam, afetam a inflação de três maneiras. Primeiro, taxas de juros reais mais altas restringem a demanda agregada e, portanto, a expansão da produção e, por último, a inflação. Além disso, quanto maior o estoque da dívida, maior a propor-

ção de moeda estrangeira, quanto maior a aversão ao risco dos investidores, maior será a probabilidade de depreciação do que valorização como resultado de um aumento nos juros taxas, o que foi confirmado para a economia brasileira em 2002.

METODOLOGIA

O presente estudo se trata de uma análise teórica de autores Econômicos pré-selecionados por apresentarem narrativas que abordam a mesma temática, mesmo que, por perspectivas diferentes. A pesquisa se baseou totalmente em aporte bibliográfico de forma a apresentar com maior fidedignidade as ideias da Nova Síntese Neoclássicas sobre a Política fiscal e monetária, bem como, suas influências, nesta perspectiva, para a gestão da demanda dos fatores agregados. Toda a análise da bibliografia foi feita sob o caráter qualitativo, dos estudos dos autores trazidos no texto.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No contexto, quando os autores se referem a menos impostos a pagar, estão relacionando ao que a dívida pública significa para os indivíduos e, aumenta os gastos financiados com a emissão de títulos. Entra em contexto a neutralidade, versão simplificada do teorema da equivalência ricardiana, em que futuros aumentos de impostos, são decorrentes de cortes em impostos que são correntes de financiamentos das dívidas de gastos governamental. Desta forma, para que seja neutro o financiamento do Déficit das emissões de títulos é imprescindível que o governo e todos os agentes econômicos estejam prometidos. Por outro lado, de acordo com Blanchard *et al.* (2010), a gestão da política fiscal deve incluir no orçamento compromissos com um orçamento fiscal equilibrado de longo prazo, com disposições para flexibilidade em tempos de crise. A desejável combinação de política monetária e regulação macroeconômica e ainda, a supervisão, levanta questões sobre a coordenação entre eles, e se devem ser realizados por instituições diferentes ou pela mesma instituição. A primeira questão requer que a regulação prudencial adquira dimensões macroeconômicas e que mudança na política monetária e na política financeira seja bem coordenada, de modo que, os objetivos são convergentes de forma credí-

vel e a comunicação com o público é capaz de influenciar as expectativas dos agentes na mesma direção desejada. O Banco Central é um candidato natural a assumir essa coordenação, pois já exerce o papel de supervisão bancária, bem como, de ter um conjunto de informações para operar o sistema da políticamonetária. Além disso, a coordenação entre os objetivos monetários e instrumentos financeiros tendem a gerar melhores resultados quando operados por uma única instituição.

Nesse assento, Blanchard e Lawrence Summers (2017), argumentam que os efeitos da política monetária sobre a economia são reais e vão muito além de apenas manter estabilidade de preços, rompendo em alguns aspectos com as principais recomendações de política econômica do NCM. Com o objetivo de investigar a capacidade da política monetária de afetar o produto e emprego, Blanchard (2017) enfatiza as evidências macroeconômicas, como sugestivas em efeitos persistentes da política monetária sobre a taxa natural de desemprego e o produto potencial. Dos canais microeconômicos que podem potencialmente explicar isso, a alta persistência, e os mais importantes para o autor são o emprego e a produtividade. No primeiro caso, a falta de emprego faz com que alguns trabalhadores sejam menos empregáveis ou deixam de procurar trabalho, o que pode aumentar o desemprego ou reduzir a força de trabalho. Isso implica efeitos persistentes no produto potencial. Com relação à produtividade, à política monetária pode ter efeitos negativos sobre a acumulação de capital, reduzir da produtividade do trabalho, afetando assim, permanentemente, a produtividade total dos fatores.

Na mesma linha, Blanchard e Summers (2017) apontam para uma clara aceitação a necessidade de usar políticas de demanda de forma mais agressiva para combater recessões profundas. Assim, após a crise financeira global de 2008, os autores NCM formaram um consenso crescente sobre o papel das políticas econômicas, especialmente a política monetária. Continuando, existe um consenso quanto ao uso de monopólitica como uma medida anticíclica em recessões profundas e duradouras que caracterizam por desemprego persistente e menor produtividade, o que afeta negativamente o produto potencial da economia.

Para que isso ocorra com neutralidade, há anecessidade de transferência, não apenas dos passivos, mas também de ativos. É preciso estabelecer um elo entre gerações e a existência da herança econômica, uma dívida

pública para gerações futuras significam um custo, e para gerações presentes riqueza líquida. Na mesma linha os autores salientam que, a dívida presente reduz o investimento, mas aumenta o consumo, a redução de investimentos se dá entre trabalho e capital produtivo e, assim as taxas de juros aumentam. Em contrapartida, o bem-estar social irá aumentar simultaneamente com a taxa de crescimento.

CONCLUSÕES

Conclui-se que a evidência macroeconômica neoclássica é sugestiva em termos dos efeitos persistentes da política monetária sobre a taxa natural de desemprego e o produto potencial. No entanto, com um toque de cautela, os autores apontam que as evidências não são conclusivas, portanto, os formuladores de políticas devem manter a hipótese da taxa natural como sua hipótese nula; enquanto, ao mesmo tempo, mantendo uma mente aberta ao considerar o peso de outras alternativas.

REFERÊNCIAS

- BARRO, Robert J. The Ricardian Approach to Budget Deficits. **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 3, No. 2 (Spring, 1989), p. 37-54. American Economic Association Stable. 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1942668>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- BLANCHARD, Olivier. **Fiscal dominance and inflation targeting: lessons from Brazil**. 2004. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10389>. Acesso em 10 ago., 2021.
- BLANCHARD, Olivier. DELL'ARICCIA, paolo mauro. **Rethinking Macroeconomic Policy**. 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003>. Acesso em: 08 ago. 2021.
- BLANCHARD, Olivier; SUMMER, L. **Rethinking Stabilization Policy**. Back to the Future. Conference at the Peterson Institute for International Economics, October 2017. Disponível em: <https://www.piie.com/system/files/documents/blanchard-summers-20171012paper>. Acesso em: 16 ago. 2021.

WOODFORD, M. How Important Is Money in the Conduct of Monetary Policy? **Journal of Money, Credit and Banking**, v. 40, n. 8, 2008. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25483463>. Acesso em: 02 set. 2021.

ATIVIDADE DAS ONGS CONTRA A PESCA INCIDENTAL EM ALTO-MAR: EXTERNALIDADES POSITIVAS OU NEGATIVAS?

*Maysa Gilhermina de Oliveira*⁷⁴

*Maríndia Feliciano dos Santos*⁷⁵

INTRODUÇÃO

De acordo com Varian (2012) a principal característica das externalidades é a ausência de mercado para elas. O ar, ruas e mar são bens que as pessoas se importam, mas, não são “vendidos” em um mercado comum. De acordo com o autor, é pela ausência de mercados para esses bens que derivam os problemas. Carrera-Fernandez (2009) caracteriza as externalidades como sendo além da ausência de mercado, elas podem ser denominadas como custos de oportunidade e/ou custo social de determinado bem. Dito de outra forma, as externalidades acontecem quando os custos de benefícios sociais são externos ao mercado (PINDYCK; RUBINFELD, 2006).

Nesse sentido, quando a presença de externalidades no mercado, este, não consegue fazer um provimento eficiente dos recursos no sentido de Pareto, ou seja, quando não há como fazer com que duas pessoas sejam

74 Mestranda do Curso de Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT.

75 Mestranda do Curso de Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT.

beneficiadas ao mesmo tempo, como ocorre em um mercado sem externalidades (VARIAN, 2012; PINDYCK; RUBINFELD, 2006).

É importante salientar que as externalidades se encontram com o conceito de bens públicos, apesar de já haver controvérsias a esse respeito. Até início do século XIX, acreditava-se que, os conceitos de externalidades e bens públicos eram sinônimos, como salienta Sanson (2020), após esse período, percebe-se um movimento literário nesse sentido. O presente estudo ater-se-á às características comuns entre os conceitos como a rivalidade e não rivalidade, bem como, considerar os Bens Públicos como um tipo particular de externalidade. Dessa forma, justifica-se pela qualidade dos Bens públicos de se apresentarem como um caso perturbador de externalidades, vez que, as soluções mais comuns propostas pelos economistas não funcionam na resolução de falhas assim.

O estudo com um certo ineditismo, visa diferenciar os tipos comuns de externalidades existentes, analisar conceitos e descortinar janelas para novas vertentes de estudos e teorias a respeito dessa relação.

REFERENCIAL TEÓRICO

A questão com o bem público é que cada consumidor atribui uma valoração marginal diferenciada do bem que não pode ser percebido pelos mecanismos comuns de mercado (CARRERA-FERNANDEZ, 2009). O custo marginal do bem é dividido por todos os que usufruem dele, de forma que, o consumidor passa a menosprezar sua real disposição em pagar pelo bem. Assim, um bem público é um bem que é fornecido na mesma quantidade para todos os seus usuários (VARIAN, 2012; CARRERA-FERNANDEZ, 2009; PINDYCK; RUBINFELD, 2006).

Em consonância, há dois aspectos importantes sobre os Bens Públicos que devem ser considerados, o princípio da não exclusão e o princípio da não rivalidade. O primeiro é que, o consumo do bem por um indivíduo não afeta seu acesso para outro indivíduo, o que indica o desfrute do bem por todos. O segundo, é que, o consumo por parte de um consumidor não reduz a quantidade de consumo para outro. Tais princípios é que tornam a sistemática um problema para o mercado, dito de outra forma, a falta de direitos de propriedade causa uma falha de mercado que por si só não é passível de solução.

Há, contudo, instituições que fazem papel analógico aos mecanismos de um mercado sem externalidades, e que, podem obter certo nível de

eficiência na alocação dos recursos como, as instituições sociais, governamentais, estas denominadas como superempresas muito especiais e sistemas legais. O Governo, por sua vez, tem o poder de alterar o comportamento do setor privado através de mecanismos como impostos, subsídios e políticas governamentais.

Por outro lado, a pesca incidental refere-se a captura de um espécime que não é alvo de pescadores, contudo, envolve toda uma megafauna. No Brasil, a pesca incidental é considerada uma das maiores causas de mortes de tartarugas marinhas. Organizações que visam a restauração dos oceanos no mundo, explicam que, o problema do *bycatch* vai além, a pesca é tida como um dos maiores problemas de sustentabilidade da pesca mundial o que denota a importância de ser mitigado e/ou evitado das atividades de pesca em alto mar.

Em paralelo ao *bycatch* existe o *finning* um tipo de pesca predatória de tubarões para a retirada de suas barbatanas, que é considerada iguaria em países da Ásia. Organizações como Sea Shepherd, Oceana Brasil e Projeto Tamar são exemplos de lutas contra a pesca incidental e a pesca predatória de tubarões e baleias.

METODOLOGIA

A presente pesquisa é uma análise teórica sobre os conceitos de Bens Públicos e Pesca Incidental se utilizando principalmente de autores econômicos pré-selecionados por apresentarem perspectivas microeconômicas que abordam a temática. Toda a análise bibliográfica foi feita sob o caráter qualitativo dos estudos dos autores trazidos no texto. O estudo se baseou totalmente em aporte bibliográfico de forma a capturar os conceitos e pareceres microeconômicos que trouxessem ao texto melhores argumentos para se referir a Bens Públicos e a Pesca incidental.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

As ONGs também desenvolvem papel importante na economia, dado às atividades que desenvolvem junto às várias esferas da sociedade. Ao assumirem funções do Estado fazem pressões às organizações além de realizarem programas de apoio aos setores informais. E, por sua vez, também podem alterar o comportamento dos consumidores a determinado bem.

Nesse sentido, Uhr, Uhr e Mueller (2012) explicam a transmissão da informação e a influência que grupos de interesse, entendidos neste estudo como ONGs e Governo, exercem sobre as ações de agentes no mercado. Eles argumentam ainda que, as mídias também conseguem exercer influências no comportamento de consumo em massa. Estrategicamente, os grupos de interesse concorrem pela opinião pública através da mídia para influenciar as políticas públicas e privadas por meio das decisões de consumo das pessoas (BARON, 2005 apud UHR; UHR; MUELLER, 2012). Em consonância, organizações ativistas e indústrias podem trabalhar de forma que as informações desfavoráveis não sejam levadas à público.

Nos casos no qual a informação é percebida integralmente pelo público na forma de incentivo e/ou desincentivo as ONGs são retribuídas com o incentivo financeiro ou por meio de votos junto a assembleias em prol de suas causas “solidárias”. Porém, pode haver situações de assimetria de informação no qual as ONGs, ao deter uma informação estas podem influenciar por meio de incentivos diretos, como votos, e incentivos indiretos em forma da informação disponível (UHR; UHR; MUELLER, 2012).

Nesse sentido, ONGs em prol de causas ambientais como a pesca incidental em alto mar, muitas vezes, financiados por indústrias de pesca juntam-se para delinear o comportamento de consumidores de produtos de origem marinha, ora informando ações “sustentáveis” destas, ora ocultando informações como a morte de espécimes marinhos.

Posto isto, ONGs podem promover externalidades positivas através de suas ações, contudo, há os casos de externalidades que podem ocasionar a extinção de espécies marítimas ou ainda, a longo prazo, a alteração da cadeia alimentar marítima com a dizimação de tubarões e baleias, que estão no topo da cadeia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ONGs prestam atividades em vários setores da economia, reforçando ou suprindo a ação do governo. Objetivam despertar a visão e consciência crítica dos indivíduos além de promover suas ações no âmbito político e governamental. Os indivíduos como agentes de consumo por meio da mídia e as informações passadas por ela podem ser incentivados a mudar seu comportamento de consumo de forma a estarem mais inclinados a ações “sustentáveis”.

Assim, ONGs ambientais como as que trabalham contra a pesca incidental ao desenvolverem ações como a limpeza do mar, delimitação de área de pesca promovem sustentabilidade para atividades de pesca de moradores litorâneos que vivem da pesca de subsistência e que, por sua vez, acabam ficando sem alimento dada a atividade de pesca em locais próximos aos litorais das grandes indústrias pesqueiras e ainda, auxiliam na manutenção da vida de espécies marítimas. Contudo, quando se juntam a essas grandes indústrias seja para angariar fundos para suas ações ou em troca de votos junto às assembleias para promoção de políticas públicas passam a omitir informações relevantes aos indivíduos de forma que os conduzem ao consumo e apoio a bens, que se, ele soubesse de informações que lhe são omitidas talvez, tivesse outro tipo de comportamento diante do bem.

REFERÊNCIAS

CARRERA-FERNANDEZ, José. **Curso básico de microeconomia**. Salvador: EDUFBA, 2009.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. Tradução: Eleutério Prado, Thelma Guimarães. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

SANSON, João Rogério. Aspectos comuns aos conceitos de bens públicos, externalidades e bens meritórios. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1-32, set. 2020. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/> Acesso em: 20 abr. 2021.

UHR, Daniel de Abreu Pereira; UHR, Júlia Gallego Ziero; MUELLER, Bernardo Pinheiro Machado. Como as ONGs Ambientais Influenciam a Política Ambiental Brasileira? **RBE**, v. 66, n.1, Rio de Janeiro, Jan-Mar 2012p. 79-98 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402012000100004?> Acesso em: 20 abr. 2021.

VARIAN, Hal R., 1947.**Microeconomia** [recurso eletrônico]: uma abordagem moderna. Tradução: Elfio Ricardo Doninelli. Rio de Janeiro: Elsevier, Ed. 8, 2012.

DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO JURÍDICA: O DILEMA DO DIFÍCIL ACESSO AO DIREITO E AO SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE JUSTIÇA NO BRASIL

*Lethícia Santos Silva*⁷⁶

INTRODUÇÃO

Apesar da evolução dos meios de comunicação, o acesso à informação jurídica pela sociedade ainda não é democrático, de maneira que a falta de consciência de Direito afasta a população do exercício da cidadania consciente e dos sistemas equânimes de justiça. Assim, a pesquisa tem por seu principal objetivo a reflexão acerca da integralização do Direito em e para a sociedade, sobretudo tendo em vista a preocupação com a efetividade do direito e com a prestação jurisdicional. Projeto de Iniciação Científica. PIBIC-CEPE. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). 2019.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Foram levantadas três hipóteses como possíveis causas para o problema da falta de acesso à informação jurídica pela sociedade: (1) ideolo-

76 Pós-graduanda em Direito Internacional e Direitos Humanos pela PUC Minas. Pesquisadora do Grupo de Estudos “Direito, Globalização e Cidadania” sob liderança da Prof.^a Dra. Renata Alvares Gaspar. Graduada em Direito pela PUC-SP (2020). Case Manager na Câmara de Arbitragem do Mercado. Advogada.

gização do Direito no que tange à consciência sobre a importância do conhecimento a respeito das instituições democráticas e do direito para o pleno exercício da cidadania; (2) negligência do Estado no atendimento ao dever de distribuição equânime do direito e da justiça; e (3) falta de estrutura, relativa à postura da sociedade quanto à busca por informação, ponto que objetiva questionar se a apatia decorre do problema ideológico ou da omissão estatal em promover os meios necessários à democratização da informação e formação da consciência de Direito.

METODOLOGIA

Foram analisados criticamente os conceitos de sujeito de direito e interesse público, a fim de justificar o dever estatal de promover o acesso à informação jurídica. Além disso, houve a reflexão acerca da relação entre Direito e Sociedade, em defesa da postura ativa da população e da integração dos contextos sociais às produções normativas. Ademais, foram levantados dados sobre a disponibilidade dos meios de comunicação e busca da sociedade pela informação relacionada ao Direito, à Política e ao funcionamento das instituições democráticas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A informação jurídica se caracteriza como informação já interpretada e inserida em determinado contexto, cuja finalidade é a transmissão do conhecimento. É, assim, uma forma pela qual são produzidos novos conhecimentos no campo do direito e em que se assentam as análises dos profissionais do direito que impactam na sociedade, imprescindível para o desenvolvimento da democracia. A partir da análise teórica a respeito do direito fundamental à informação e do povo como sujeito de direitos, foi possível caracterizar a informação jurídica como objeto do interesse público e, portanto, sua disponibilização como um dever inafastável do Estado.

No que tange ao levantamento de dados, foi possível identificar que: (1) mesmo com a Globalização e ampliação do acesso aos meios de comunicação, como a internet, informações dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstram que muitos domicílios brasileiros ainda não possuíam iluminação elétrica, televisão, microcomputa-

dor, celular e acesso à internet nos últimos anos e que a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais em 2017 ainda era de 7%. Assim, considerando-se a população estimada de 208,5 milhões de habitantes em 2018, nota-se que o percentual de falta de acesso aos meios propagadores de informação ainda é alto, aqui sem mencionar a qualidade do acesso por região, situação que influencia, e muito, no nível de educação, conhecimento e noção de Direito na sociedade.

Quanto à consciência do Direito foram levantados dados preocupantes não só quanto à falta de acesso à informação, mas também em relação à postura da sociedade que possui meios de interação; explica-se: para que haja efetiva transformação do contexto objeto da pesquisa, além de incentivo público a fim de ampliar as formas de acesso à informação jurídica, é preciso que igualmente haja o aumento da busca e consciência do povo brasileiro acerca da importância do Direito e de tudo a ele correlacionado, colocando-se como agente transformador e influenciador da postura estatal, sobretudo pelo poder de voto.

Entretanto, embora haja apatia social na utilização das ferramentas de acesso à informação para o aprendizado e formação de opinião que aproxime o cidadão da democracia, a principal causa do dilema é a omissão estatal, que deixa de promover a conscientização e adequada educação da sociedade.

Foram propostas como soluções para a problemática trabalhada medidas de introdução da informação jurídica por meio da educação, a elaboração de políticas públicas voltadas à disseminação de informações claras, corretas e diáticas que permitam o efetivo conhecimento e acesso à justiça e às instituições democráticas e, por fim, a atuação dos operadores do Direito na democratização da informação e facilitação da compreensão do conteúdo para a sociedade.

CONCLUSÕES

Restou claro o dever do Estado na solução do dilema apresentado na forma de ações afirmativas voltadas à informação e formação da sociedade, através da educação e da elaboração de políticas públicas coerentes com os diversos contextos regionais que integram o problema nacional de falta de acesso democrático e universal à informação jurídica.

Outrossim, foi possível extrair que: (i) para que a sociedade possa ser mais justa e igualitária, bem como para que se minimizem as desigualdades e sejam efetivos os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, é imprescindível uma educação sólida, inclusiva, e democrática; (ii) a falta de acesso à informação, aqui mais especificamente da informação jurídica e das noções sobre direitos, é um motor de injustiças e transgressões, pois afasta a sociedade de seus direitos e garantias constitucionais e dos mecanismos criados para a efetivação desses direitos; (iii) consideradas as dificuldades para a melhoria da educação e a inclusão de disciplinas voltadas à cidadania e aos conhecimentos gerais de direitos, são indispensáveis as políticas públicas voltadas à capacitação, informação e conscientização da população; e que (iv) somente a ação conjunta do Estado e da sociedade, incluindo-se aqui os profissionais e cientistas do direito, pode implementar políticas públicas universais e eficazes, tanto quanto uma educação democrática e que realmente aproxime a sociedade do direito e das instituições estatais pelas quais é tutelada.

Assim, não basta apenas a disponibilidade e publicidade da informação para que se enraízem na sociedade a cidadania e a consciência de Direito; são imprescindíveis as ações estatais afirmativas de curto e longo prazo para que se obtenham mudanças significativas de mentalidade social, respectivamente de políticas públicas e educação.

Finalmente, destaca-se o papel fundamental dos operadores, cientistas e profissionais do Direito no incentivo das medidas destinadas à democratização da informação, para que as propostas de políticas públicas não sofram bloqueios e prejuízos oriundos da atuação estatal discricionária, bem como para minimizar a ideologização do Direito pela população, auxiliando assim na formação da sua consciência sobre o papel e importância do conteúdo jurídico perante a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Cecília Andreotti Atienza. **A informação jurídica face às comunidades da área do Direito e dos fornecedores da informação jurídica.** Simpósio Internacional de Propriedade Intelectual, Informação e Ética, 1., 1998, Florianópolis. Anais. Florianópolis: ACB, 1998.

- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais**. Revista dos Tribunais *on-line*. Rev. Dir. Constitucional e Internacional, v. 54, p. 28, jan. 2006.
- MACHADO, Clara Cardoso. Propugnando um conceito jurídico-metodológico de políticas públicas para concretização de direitos fundamentais. Governet. **Boletim do Orçamento e Finanças**, v. 58, p. 133-145, 2010.
- MELÃO, Celeste Maria Gama. **O DIREITO EM SOCIEDADE: bases do pluralismo jurídico para superar o reducionismo positivista**. Disponível em: artigo.com. 2015.
- PIOVESAN, F.; GARCIA, M. (Orgs.). **Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos**, v. 3, p. 239, ago. 2011.
- SUNDFELD, Carlos Ary. **Fundamentos de Direito Público**. 5^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

A EXCLUSÃO DO ICMS DA BASE DE CÁLCULO DO PIS E DA COFINS

*Beatriz Ribeiro Lopes Barbon*⁷⁷

INTRODUÇÃO

Dentre os casos mais importantes em matéria tributária pautados para julgamento pelo STF em 2020, a incidência do ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS é um dos mais polêmicos e que gera mais impacto no sistema tributário nacional. O tema permeia o STF há cerca de 20 anos, mas só em 2017 obteve tese firmada em sede de repercussão geral, com o seguinte entendimento: “O ICMS não compõe a base de cálculo para fins de incidência do PIS e da Cofins”. Entretanto, à época, não foi definido a partir de quando a decisão valeria, fazendo com não gerasse efeitos aos contribuintes.

Sinteticamente, o percurso até a tese firmada mencionada foi o seguinte: a discussão, iniciada em 1998 e levada ao pleno do STF para julgamento em 2006 (RE 240.785) já havia entendido ser inconstitucional a inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS, com sete votos favoráveis e dois contrários. O entendimento contrariou as decisões anteriores proferidas pelos tribunais e pelo STJ, que consideravam constitucional a inclusão do imposto na base cálculo do PIS/COFINS. Porém, no recurso extraordinário mencionado, não foi reconhecida repercussão geral no caso, surtindo efeitos apenas entre as partes. Ainda assim, criou um importante precedente sobre a matéria.

77 Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina.

Porém, no ano de 2007, em caso semelhante, foi reconhecida a repercussão geral do Recurso Extraordinário 574.706, trazendo à tona novamente a discussão sobre a constitucionalidade da inclusão do imposto na base de cálculo das referidas contribuições. Em 2017, a tese firmada foi: “o ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da COFINS”, prevalecendo o entendimento que se trata do ICMS destacado. Todavia, a modulação não foi votada pois, como bem sustentado pela Ministra Carmen Lúcia, não constava nos autos tal pedido. Com a decisão, a Procuradoria-Geral da Fazenda interpôs embargos de declaração, destacando o impacto financeiro que seria ocasionado diante do novo entendimento, tendo requerido ainda, em 2019, que a decisão tivesse efeitos *ex nunc*. Finalmente, em junho de 2021, o plenário do STF decidiu que a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS se desse a partir de 15/03/2017, data da fixação da tese de repercussão geral – acolhendo parcialmente os embargos de declaração da PGR.

Diante desse novo entendimento sobre o tema, que contrariou aquele anteriormente fixado, inclusive adotado pelos demais tribunais por muito tempo, causou certa insegurança jurídica e principalmente um grande impacto para o Estado, que pode ultrapassar 230 milhões de reais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente trabalho busca apresentar o entendimento jurisprudencial fixado sobre o ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS em recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, de efeito *erga omnes*. A presente pesquisa tem como objetivo apresentar os pontos controversos da recente decisão do STF sobre a matéria, além de discutir os argumentos contrários e favoráveis a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS. Por fim, são analisadas as consequências dessa importante decisão para o sistema tributário nacional.

METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto, o presente trabalho baseou-se na análise dos autos dos Recursos Extraordinários n. 240.785 e 574.706, juntamente com a pesquisa bibliográfica sobre tributos em espécie. O mé-

todo utilizado foi o dedutivo, analisando de forma crítica a decisão da Suprema Corte a partir de doutrinas gerais aplicáveis.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O ICMS é um dos impostos de maior relevância arrecadatária do país, visto que possui amplas possibilidades de ocorrência do fato gerador. Trata-se de imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, que tem sua regra matriz de incidência prevista no art. 155, § 2º da Constituição Federal. É de competência estadual, que incide sobre atos ou negócios jurídicos que implicam a mudança de propriedade da mercadoria ou sobre o transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que iniciada no exterior (CASTRO, p. 612). O contribuinte desse tributo é geralmente pessoa jurídica, que exerce em caráter habitual as hipóteses de incidência ou qualquer um que importe mercadorias ou bens do exterior, ainda que sem habitualidade ou intuito comercial.

Conforme prevê a Constituição, o ICMS não é cumulativo, mas plurifásico sobre o valor agregado, isto é, incide sobre todas as etapas da produção e da distribuição de bens e serviços, até chegar ao consumidor final. A base de cálculo desse imposto é integrada pelo próprio valor do ICMS sobre a mercadoria ou serviço para somente depois aplicar a alíquota correspondente, cálculo popularmente chamado de “por dentro”.

Antes da decisão do STF, a Receita Federal considerava o faturamento das empresas com o ICMS agregado à base de cálculo. No entanto, a Constituição assim determina em seu art. 149, §2º, II, alínea “a” acerca da base de cálculo das contribuições PIS/COFINS: “tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro” (BRASIL, 1988). Acontece que o ICMS agregado não integra o faturamento da empresa pois é dinheiro de propriedade do Estado em posse do contribuinte até o recolhimento. Considerá-lo como faturamento, como havia sendo feito, é desvirtuar esse conceito. A prática tinha um viés subjetivo, que contrariava a disposição constitucional e o princípio tributário da não-cumulatividade.

De acordo com a modulação da decisão pela Suprema Corte, que já vinha decidindo nesse sentido, a exclusão do ICMS no cálculo do PIS/COFINS deverá ser o valor destacado na nota fiscal, visto que se trata do

real valor devido do imposto. Independe ainda qual o valor efetivamente recolhido e a existência de saldo credor de ICMS, visto que não influenciam as discussões sobre a apuração do PIS/COFINS.

Ainda sobre a modulação da decisão, foi requerido pela Procuradoria da Fazenda que os efeitos da tese firmada começassem a surtir efeitos prospectivamente, em razão dos impactos administrativo e financeiro sobre a administração pública. O impacto recairia principalmente sobre os orçamentos da saúde, previdência e assistência social, argumentando a Fazenda haver interesse social a ser protegido. Entretanto, como bem destacou o Ministro Luiz Fux em seu voto, a partir do julgamento do RE 240.485, em que foi reconhecida a inconstitucionalidade da inclusão por seis votos a um, o passivo decorrente da discussão passou a ser contingenciado pela União na LDO – anexo V da Lei nº 11.514 (STF, 2021). Portanto, a União teve tempo para se planejar sobre a decisão, que era previsível. Além disso, durante o período de fixação da tese até sua modulação, fez renúncias fiscais e concedeu outros benefícios, mesmo com a possível e previsível exclusão do ICMS da base de cálculo das contribuições.

Em contrapartida, o contribuinte requereu a retroatividade da decisão desde o início das cobranças indevidas. Porém, o pleno acolheu em parte o pedido da PGR, para determinar que os valores recolhidos indevidamente deveriam ser restituídos a partir de 15/03/2017, data de fixação da tese.

Muito coerente a decisão nesse sentido, visto que apesar de legítima a restituição do imposto desde sua instauração (há mais de 20 anos) pois indevido, o rombo nos cofres públicos torna o pleito inexecutável. Por isso, mostrou-se ser mais razoável retroagir à data da decisão, que não fora modulada à época pois não pleiteado pelas partes. Assim, o contribuinte teve de esperar para deixar de incluir o ICMS na base de cálculo do PIS/COFINS somente a partir da modulação, realizada em 13/05/2021, ou poderia ser autuado pela Receita Federal, visto que o STF ainda não havia definido a partir de quando o entendimento firmado fosse entrar em vigor. Evidente que os autos lavrados nesse período serão anuláveis, de acordo com o caso concreto.

Por fim, insta destacar que a tese firmada não é aplicável aos optantes pelo Simples Nacional, pois os tributos pagos pelas empresas neste regime são recolhidos em guia única e o ICMS incidente é regulado por legislação

diversa. Entretanto, no que tange ao ICMS sobre importações, matéria análoga, o STF ainda não se pronunciou, mas já existem ações nesse sentido tramitando nos tribunais inferiores.

CONCLUSÕES

Após anos de discussão acerca da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS, contrariando as decisões proferidas por tribunais inferiores anteriormente, o Supremo Tribunal Federal finalmente firmou entendimento e modulou sua decisão sobre o assunto. Esta é sem dúvida uma vitória para o contribuinte, historicamente sobrecarregado pela alta carga tributária brasileira, em que se incidem tributos em cima de tributos. Evidente que o Estado deve exercer seu poder de tributar para que consiga cumprir com suas funções, porém deve observar os princípios e preceitos constitucionais, que limitam esse poder.

No presente caso, a decisão do STF veio em bom tempo, diante da crise econômica agravada pela pandemia. Evidente que os impactos financeiros e administrativos serão grandes, em razão dos montantes a serem ressarcidos e do grande número de ações interpostas contra a Fazenda. Porém, muito acima disso, está a devida interpretação e aplicação da Constituição Federal, pressuposto de um estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS

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

CASTRO, Eduardo de; LUSTOZA, Helton Kramer; GOUVÊA, Marcus de Freitas. Tributos em espécie. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

STF. Recurso Extraordinário 240.785. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Data de julgamento: 23/03/2006. Tribunal Pleno, publicado no DJE nº 43 em 05 mar. 2015.

STF. Recurso Extraordinário 574.706. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Data de julgamento: 13/05/2021. Publicado no DJe de 10 ago. 2021.

CONTRA A LIBERDADE ABSTRATA: A AUTONOMIA DOS GRUPOS SOCIAIS NO TRADICIONALISMO HISPÂNICO

Vitor Monteiro Raimondi⁷⁸

INTRODUÇÃO

Muito caras à *Hispanidad* são as organizações sociais locais, que constituem a pedra angular de seu tradicionalismo político, segundo o qual a garantia das liberdades concretas só é possível mediante a autonomia das múltiplas sociedades menores. A fim de melhor embasar sua proposta, os pensadores hispânicos buscaram explicar a diferença entre seus conceitos referentes ao homem e à liberdade daqueles sustentados pelo Liberalismo, o que será, em linhas gerais, exposto nesse estudo na seguinte ordem: a primeira parte tratará dos principais fundamentos da distinção mencionada, enquanto nas segunda e terceira partes serão expostas as consequências, respectivamente, dos princípios liberais e do tradicionalismo ibérico. Neste último ponto, constará o elemento central da proposta, a saber: a importância dos grupos sociais autônomos para a defesa das liberdades concretas.

Reconhecer a participação do Brasil nas tradições socioculturais hispânicas (SOUSA, 2020) é considerá-lo seu herdeiro, sendo quase um dever romper com a ignorância acerca dela e seus estudiosos – especialmen-

78 Graduando em Direito pela PUC-GO. Coursou Filosofia em instituição privada parceira do Institut Catholique de Toulouse (ICT), França (2017-2020).

te nacionais. Assim, esse trabalho contribuirá, em primeiro lugar, para a formação da consciência cultural brasileira pelo conhecimento da herança sociocultural hispânica, oposta ao liberalismo daqueles cujos graves erros perturbam nossa memória colonial; em segundo lugar, para a formação da consciência jurídica de modo que ela seja profundamente ancorada nas realidades históricas, culturais e sociais locais; em terceiro lugar, para a formação da consciência política pelos mesmos motivos mencionados, mas com um apelo prático de verdadeiro interesse pela reestruturação da autonomia dos grupos intermediários – família, associação esportivas, corporações de ofício – pois, como afirmava Aristóteles, é vivendo em sociedade que o homem supre suas necessidades corporais, materiais e espirituais – dentre as quais seu desejo de felicidade.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ante a tirania dos monarcas absolutistas *solutus a legibus*, o Liberalismo reagiu com diferentes concepções acerca do homem, da sociedade e da liberdade. Mediante as declarações de direitos, garantias individuais se viram legalmente protegidas, mas concretamente perdidas; os corpos intermediários foram extintos, gerando uma guerra entre liberdades individuais, na qual desfaleceram os mais fracos política e financeiramente. Em oposição ao modelo pós-revolucionário de liberdades abstratas, os tradicionalistas hispânicos propuseram um regime de liberdades concretas edificado sobre grupos sociais autônomos que, representados por autoridades igualmente sociais – não políticas, partidárias ou ideológicas –, seriam verdadeiros guardiões das liberdades concretas (SOUSA, 1998).

Sua extensa bibliografia fundamentou, desenvolveu e apresentou implicações de suas doutrinas de modo muito claro e, deve-se admitir, magistral. O aprofundamento no tema da importância histórica e cultural para a formação social, política e jurídica – exemplificada nas expressões “constituição histórica” e “direito histórico” – sobre as quais firmaram suas propostas, rechaçam qualquer pretensão de sistematizações unificadas, como aspirado pelas declarações universais de garantias individuais, as quais duramente criticaram. Constituem, desse modo, uma via distinta de compreensão e solução de problemas sociopolíticos

atuais, daí seu grande interesse àqueles cujo ofício se relaciona com a sociologia, o direito ou a política.

METODOLOGIA

Apesar dos elementos dessa pesquisa não lucrarem muita publicidade em território nacional, foi a pesquisa bibliográfica o instrumento principal de pesquisa, possível graças à abundância de escritos de zelosos estudiosos da *Hispanidad*. *Brevitatis causa*, deu-se prioridade às obras de um dentre os grandes expoentes do tradicionalismo hispânico: o jurista brasileiro José Pedro Galvão de Souza (1912-1992), por lástima menos conhecido por conterrâneos que estrangeiros, cujas obras jurídica, política e sociologicamente ricas suscitaram o interesse e guiaram esse trabalho. Os dados foram recolhidos e organizados a fim de expor fielmente suas concepções sobre o papel da autonomia social na defesa das liberdades, assim como suas críticas ao pensamento liberal acerca do mesmo assunto.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em sua Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), a ONU parece reconhecer as dificuldades das antigas declarações ao enfatizar seu aspecto social além do individual (SOUSA, 1998). Entretanto, optando por afirmações teóricas sem o complemento de indicações práticas, inclusive jurídicas, permaneceu o conflito entre fatos e leis (SOUSA, 1998), ou, como é costume dizer, o ser e o dever-ser. Não é sem motivos que Alexandre Herculano (1810-1877), em *História de Portugal* (1846-1853), condenou “as solenes mentiras das garantias individuais” (*apud* SOUSA, 1998), afinal, de nada valia “dizer [...] que a Constituição [...] assegurava a liberdade de trabalho”, por exemplo, se ela “desaparecia ante uma alternativa fatal: aceitar um salário de fome ou morrer de fome” (SOUSA, 1998).

Compartilhando tais críticas, os teóricos políticos do tradicionalismo hispânico, dos quais o brasileiro José Pedro Galvão de Sousa, teceram apreciações muito contundentes ao sistema moderno de garantias individuais e liberdades abstratas apontando que o problema teórico do Liberalismo reside na dissociação das noções de homem, liberdade e sociedade. No pensamento liberal, com efeito, o homem é concebido universalmen-

te, indistintamente e “em abstrato, fora dos grupos naturais e históricos de que participa” (SOUSA, 1998), e a liberdade é transformada num absoluto, anteposta às outras noções.

Sua proposta, por outro lado, longe das bases abstracionista e individualista, considera a liberdade sob a luz das noções de racionalidade e sociabilidade (SOUSA, 1998), conferindo-lhe caráter objetivo – qualidade do homem concreto (TEJADA, 1954) –, donde a importância das realidades histórico-culturais para vir a conhecer as necessidades de cada grupo, diversas e particulares. A defesa das liberdades concretas torna-se, assim, defesa do homem concreto representado em seus agrupamentos autônomos, cuja indispensabilidade é evidenciada ao considerar as épocas de seu declínio.

Durante o Absolutismo, o poder monárquico se fortificou – influenciado pelas teorias de Marsílio de Pádua, Montesquieu e Hobbes (SOUSA, 1972) – por meio de ações abusivas contra as associações outrora limitantes do poder estatal, tirando delas sua autonomia e vigor na proteção das liberdades. Nessas circunstâncias, viu Sousa (1998) a necessidade de “uma reforma ou reestruturação do regime corporativo” e não sua supressão jurídica promovida pelo regime liberal. Perdida a organicidade da estrutura social, restou tão somente indivíduos conglomerados numa sociedade de massas – os *citoyens* ideais da Revolução Francesa (SOUSA, 1971) – que gozam teoricamente dos mesmos poderes, direitos e liberdades. Diante disso, sob ameaça de guerra perpétua, convinha ao Estado determinar as “regulamentações e a disciplina legislativa” (SOUSA, 1971), o que se realizou na tirania do partido único dos regimes totalitários, *e.g.* o Comunismo soviético, o Nacional-Socialismo nazista e o Fascismo italiano – com seu corporativismo estatal – ao absorver as sociedades menores e estabelecer “uma ordem jurídica sem deixar margem nenhuma à pluralidade de ordenamentos emanados das autoridades sociais” (SOUSA, 1971).

Contrariamente, o tradicionalismo hispânico sugere a “descentralização social” (SOUSA, 1971) satisfeita num “regime de liberdades concretamente asseguradas [...] mediante o reconhecimento [...] de costumes e privilégios locais – de cidades, de regiões, de corporações” (SOUSA, 1998), como foram as cartas de foral portuguesas – *e.g.* *Privilegio General* outorgado por Pedro III a pedido das Cortes de Tarazona em 1283 – e os *fueros* espanhóis sob as monarquias limitadas e representativas do Medievo

(TEJADA, 1954). Diferentemente dos catálogos unificados *a priori* (SOUSA, 1998) das declarações de direitos universais, são os corpos intermediários autônomos que reconheciam as liberdades concretas “ao sabor das circunstâncias” e necessidades reais, cultivando um direito “vivo, resultante dos costumes, fundado nas práticas observadas em cada região com as peculiaridades locais” (SOUSA, 1998). Mesmo as decisões do monarca só adquiriam valor com a aprovação das cortes ou tribunais regionais que verificavam “se elas não eram contrárias às franquias populares e aos privilégios locais” (SOUSA, 1998), donde a afirmação de Tejada (1954) de que “os *fueros* são a única sólida garantia de autêntica liberdade política”.

CONCLUSÕES

Após o exame de diferentes épocas e regimes – Absolutismo, Liberalismo, Totalitarismo – vê-se que a defesa da liberdade não pode acontecer apenas de modo abstrato. Limitar-se a garantias teóricas sem refletir e indicar meios práticos equivale a ignorar a natureza histórica do homem concreto, com grandes riscos de negligenciar suas necessidades – ao invés de supri-las – e cercear suas liberdades – ao invés de protegê-las eficazmente. Inversamente, os pensadores tradicionalistas hispânicos, representados aqui por Sousa e Tejada, fundamentam sua proposta social na própria concepção do homem em sua terra, história, cultura, profissão e agrupamentos. Essas realidades, distantes do poder político, depõem a favor da existência – inclusive jurídica – de sociedades menores: grupos sociais que, autônomos, reconhecem e garantem as liberdades concretas referentes às circunstâncias particulares em que vivem seus membros, representando-os firmemente ante sociedades maiores e impedindo que poderes externos, inclusive do Estado, – por desconhecimento ou capricho – intentem contra a ordem e os costumes locais.

REFERÊNCIAS

- SOUSA, José Pedro Galvão de. **Dicionário de Política**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998.
- _____. O Brasil no mundo hispânico. **Direito e Política**: obras reunidas. V. 1. Anápolis: Editora Magnificat, 2020.

_____. **Da representação política.** São Paulo: Indústria Gráfica Saraiva, 1971.

_____. **O Totalitarismo nas origens da moderna teoria do estado:** um estudo sobre o Defensor Pacis de Marsílio de Pádua. São Paulo: Indústria Gráfica Saraiva, 1972.

TEJADA, Francisco Elías de. **La monarquía tradicional.** Madrid: Ediciones Rialp, 1954.

**VISÕES INTERDISCIPLINARES SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS
VOL. 1**

Felipe Asensi, Lucas Manoel da Silva Cabral,
Nara Rúbia Zardin, Rosângela Tremel (orgs.)

Tipografias utilizadas:
Família Museo Sans (títulos e subtítulos)
Bergamo Std (corpo de texto)

Papel: Offset 75 g/m²
Impresso na gráfica Trio Studio
Fevereiro de 2022