

FRONTEIRAS DO ESTADO E SOCIEDADE

PEMBROKE COLLINS

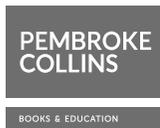
EDITORIAL BOARD

PRESIDENT	Felipe Dutra Asensi
MEMBERS	Adolfo Mamoru Nishiyama (UNIP, Brazil) Adriano Moura da Fonseca Pinto (UNESA, Brazil) Adriano Rosa (USU, Brazil) Alberto Shinji Higa (Procuradoria Geral de Jundiaí, Brazil) Alessandra T. Bentes Vivas (DPRJ, Brazil) Arthur Bezerra de Souza Junior (UNINOVE, Brazil) Aura Helena Peñas Felizzola (Universidad de Santo Tomás, Colombia) Carlos Mourão (PGM, Brazil) Claudio Joel B. Lossio (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal) Coriolano de Almeida Camargo (UPM, Brazil) Daniel Giotti de Paula (INTEJUR, Brazil) Danielle Medeiro da Silva de Araújo (UFSB, Brazil) Denise Mercedes N. N. Lopes Salles (UNILASSALE, Brazil) Diogo de Castro Ferreira (IDT, Brazil) Douglas Castro (Foundation for Law and International Affairs, United States) Elaine Teixeira Rabello (KIT, Netherlands) Glaucia Ribeiro (UEA, Brazil) Isabelle Dias Carneiro Santos (UFMS, Brazil) Jonathan Regis (UNIVALI, Brazil) Julian Mora Aliseda (Universidad de Extremadura, Spain) Leila Aparecida Chevchuk de Oliveira (TRT 2ª Região, Brazil) Luciano Nascimento (UEPB, Brazil) Luiz Renato Telles Otaviano (UFMS, Brazil) Marcelo Pereira de Almeida (UFF, Brazil) Marcia Cavalcanti (USU, Brazil) Marcio de Oliveira Caldas (FBT, Brazil) Matheus Marapodi dos Passos (Universidade de Coimbra, Portugal) Omar Toledo Toribio (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru) Ricardo Medeiros Pimenta (IBICT, Brazil) Rogério Borba (UVA, Brazil) Rosângela Tremel (JusCibernética, Brazil) Roseni Pinheiro (UERJ, Brazil) Sergio de Souza Salles (UCP, Brazil) Telson Pires (Faculdade Lusófona, Brazil) Thiago Rodrigues Pereira (Novo Liceu, Portugal) Vania Siciliano Aieta (UERJ, Brazil)

ORGANIZAÇÃO:

DÉBORA SOARES KARPOWICZ, FABIANO SALDANHA,
LUCIANA PAULA LOURENÇO, TELSON PIRES,
TANIA DO AMARAL GOMES

FRONTEIRAS DO ESTADO E SOCIEDADE



DEERFIELD BEACH, FL – UNITED STATES
PEMBROKE COLLINS
2023

Copyright © 2023 | **Débora Soares Karpowicz, Fabiano Saldanha, Luciana Paula Lourenço,
Telson Pires, Tania do Amaral Gomes (orgs.)**

EDITORIAL PRESIDENCY Felipe Asensi

PUBLISHING Felipe Asensi

EDITORIAL COORDINATION Vanessa Abraim

PROOFREADING Pembroke Collins' Team

GRAPHIC PROJECT AND COVER Diniz Gomes

FORMATTING Diniz Gomes

PEMBROKE COLLINS

1191 E Newport Center Dr #103 - Deerfield Beach

FL 33442 - United States

info@pembrokecollins.com

www.pembrokecollins.com

ALL RIGHTS RESERVED

No part of this book can be used or reproduced by any means without this Publisher's written permission.

FINANCING

This book was financed by the International Council for Higher Studies in Law (CAED-Jus), by the International Council for Higher Studies in Education (CAEduca) and by Pembroke Collins.

All books are submitted to the peer view process in double blind format by the Publisher and, in the case Collection, also by the Editors.

F935

Fronteiras do Estado e sociedade / Débora Soares Karpowicz, Fabiano Saldanha, Luciana Paula Lourenço, Telson Pires, Tania do Amaral Gomes (org.). – Deerfield Beach, FL: Pembroke Collins, 2023.

482 p.

ISBN 979-8-88670-052-7

1. Direitos humanos. 2. Estado. 3. Ciências Sociais. I. Karpowicz, Débora Soares (org.). II. Saldanha, Fabiano (org.). III. Lourenço, Luciana Paula (org.). IV. Pires, Telson (org.). V. Gomes, Tania do Amaral (org.).

CDD 323

SUMÁRIO

ARTIGOS – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... 15

GOVERNANÇA DE ÁGUAS E SANEAMENTO – ELEMENTOS PARA
CONSTRUÇÃO DE UM MODELO17
Benevenuto Silva dos Santos

DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ENVOLVENDO
“PRECATÓRIOS FUNDEF”38
Nilson Tadeu Reis Campos Silva
Isabella Hissae Bittencourt Fokuda
Adalberto Jean Craveiro

GOVERNANÇA DA SEGURANÇA CIBERNÉTICA NO BRASIL: ESTRUTURA
E DESAFIOS.....57
Constança Maria Maia Arruda

HORÁRIO DE REFERÊNCIA NA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA DE
PORTUGAL: UMA REFORMA INACABADA75
Sérgio Laranjinho

O “ACESSA SUS” COMO FERRAMENTA NA REDUÇÃO DAS AÇÕES
JUDICIAIS NA GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA DA CIDADE DE SÃO PAULO.....90
Ronaldo de Oliveira Jarnyk
Arthur Bezerra de Souza Junior

ARTIGOS – EDUCAÇÃO.....109

A CONCEPÇÃO DE AVALIAÇÃO QUE PERPASSA A POLÍTICA
EDUCACIONAL NA SEDUC-MT: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL 111
Rosângela Ferraça Roquette

AS RELAÇÕES DE PODER NA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE REFLEXIVA.....126
Eleuza Franco S. Almeida

INOVAÇÃO NO ATENDIMENTO E ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO
DO ESTUDANTE UNIVERSITÁRIO: UMA REVISÃO DA LITERATURA.....142
Milena Araújo Souza
João Soares de Oliveira Neto

O SER PROFESSOR PESQUISADOR NA EDUCAÇÃO BÁSICA..... 163
Wilderson Mendes Oliveira
Stanley Braz de Oliveira

ANSIEDADE EM PROFESSORES: ANÁLISE DA RELAÇÃO DA PANDEMIA
DA COVID-19 E OS TRANSTORNOS DE ANSIEDADE NO BRASIL DE 2020
A 2022.....182
Silvia Helena Nascimento Rodrigues

A INCLUSÃO DE MODELOS DE PLANEJAMENTO NOS PROGRAMAS DE
EDUCAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS.....201
Iraci Matos Vasconcellos
Tânia Aparecida Gomes Paes
Fernanda Cavalcante Rangel

EDUCAÇÃO INCLUSIVA: O PROCESSO HISTÓRICO DAS PESSOAS COM
DEFICIÊNCIA VISUAL.....220
Fernanda Oliveira de Brito
Simone Santos Fidelis

ARTIGOS – FINANÇAS E TRIBUTOS..... 233

TRIBUTAÇÃO PARA INCENTIVO DA P&D NO BRASIL.....235
Victor Gustavo Rocha Nylander

OS IMPACTOS TRIBUTÁRIOS (INTER)NACIONAIS DA NÃO REALIZAÇÃO
DA DECLARAÇÃO DE SAÍDA DEFINITIVA DO BRASIL253
Alexandre Coutinho Silveira
Maria Clara Castro
Mayara Brito Carvalho

CONTROLE SOCIAL, MAIS QUE UM VOTO, UM EXERCÍCIO DE
CIDADANIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A IMPORTÂNCIA DO
ACESSO À INFORMAÇÃO, EDUCAÇÃO CONSTITUCIONAL DE BASE E
OS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONCRETIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS270

Pedro Cravo Guimarães Freire

AS FINANÇAS PÚBLICAS E A REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS: A
POLÍTICA DE DESPESAS COMO INSTRUMENTO DE REDISTRIBUIÇÃO.....283

Carla Maria de Bastos Borrões

A INCIDÊNCIA DO ICMS RELATIVO À ENERGIA ELÉTRICA: ANÁLISE DO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO 593.824-7/SC.....301

Maria Clara Castro

Ana Beatriz Pinto

ARTIGOS – GLOBALIZAÇÃO.....319

A INFLUÊNCIA DA MUDANÇA CLIMÁTICA NAS POLÍTICAS
INTERNACIONAIS.....321

Lucas de Carvalho Moreira

ARTIGOS – NACIONALIDADE.....337

A NATURALIZAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....339

Mariana Moron Saes Braga

Lane Cardim Soares

ARTIGOS – ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....353

HEGEMONIA, DISPUTA E DOMINAÇÃO: APORTES SOBRE O USO DO
PODER DE VETO PELOS MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO DE
SEGURANÇA DA ONU.....355

Guilherme Pereira Machado Vaz

ARTIGOS – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA..... 375

ANÁLISE DO IMPACTO DA ASSOCIAÇÃO DE WITZEL A BOLSONARO
NO SEGUNDO TURNO NAS ELEIÇÕES PARA GOVERNADOR NO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM 2018: UM OLHAR AO ONTEM PARA
INTERPRETAR O AMANHÃ.....377

Desirée Rosalino Marques

Tayara Causanilhas

UMA ABORDAGEM ETNOGRÁFICA SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA
SOCIEDADE CIVIL/USUÁRIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONSELHO.....395

Juliana Vieira

ARTIGOS – PESQUISAS EMPÍRICAS..... 413

(IN)ACESSO À JUSTIÇA E VIRTUALIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO: ENTRE O
IDEAL E AS PRÁTICAS.....415

Mariana Pereira Nunes

Michel Lobo Toledo Lima

OS USOS E INSTRUMENTALIZAÇÕES ANTICIENTÍFICAS DA CATEGORIA
“CIÊNCIA” NO CAMPO ACADÊMICO DO DIREITO BRASILEIRO..... 433

Michel Lobo Toledo Lima

Maria Stella Faria de Amorim

RESUMOS..... 451

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: GOVERNANÇA EM NÍVEL
MUNICIPAL.....453

Moisés de Souza

Solange Drews Aguiar

PERCEPÇÕES DE ESTUDANTES DA EFASUL SOBRE A PEDAGOGIA DA
ALTERNÂNCIA E A EFETIVIDADE DO PARECER CNE/CEB Nº 01 NA
VALIDAÇÃO DO TEMPO COMUNIDADE COMO TEMPO DE FORMAÇÃO
DO ESTUDANTE.....459

Letícia Bauer Nino

Maria de Fátima Magalhães Jorge

EDUCAÇÃO: ANÁLISE SOBRE A RELAÇÃO AFETIVA ENTRE A COMUNIDADE ESCOLAR E A SUA INFLUÊNCIA NA APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES DA ESCOLA ESTADUAL PROFESSOR DONIZETTI APARECIDO LEITE.....	465
<i>Keila Rocumback Flose</i>	
<i>Patrícia Conceição Bernucio Lourenço Pereira</i>	
<i>Walfrido Monteiro Júnior</i>	
ENSINO PRESENCIAL OU A DISTÂNCIA? UMA ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE A APLICAÇÃO DO CURSO BÁSICO DE ATENDIMENTO A EMERGÊNCIAS DO CBMSC.....	471
<i>André Francisco Pugas</i>	
AFETIVIDADE E GAMIFICAÇÃO: A APLICABILIDADE DESTES DOIS CONCEITOS PARA A MELHORIA NA APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES DOS 9º ANOS A E B DA ESCOLA DONIZETTI APARECIDO LEITE.....	477
<i>Walfrido Monteiro Júnior</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)

APRESENTAÇÃO - 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 em livro impresso nos Estados Unidos (com ISBN Americano) e distribuição mundial, com envio da versão ebook aos participantes;
- Galeria com os selecionados do Prêmio **CAED-Jus** de cada edição;
- Interação efetiva entre os participantes através de ferramentas via internet;
- Exposição permanente do trabalho e do vídeo do autor no site para os participantes
- Coordenadores de GTs são organizadores dos livros publicados

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 2022, o **CAED-Jus** organizou o seu tradicional **Congresso Multidisciplinar de Produção Acadêmica** no âmbito do **Congresso Interdisciplinar de Políticas Públicas (ConiPUB 2022)**, que ocorreu entre os dias 26 a 28 de outubro de 2022 e contou com 67 Grupos de Trabalho com mais de 320 artigos e resumos expandidos de 27 universidades e 13 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 07 livros do evento.

Esta publicação americana 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 internacionais.

ARTIGOS – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GOVERNANÇA DE ÁGUAS E SANEAMENTO – ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO

Benevenuto Silva dos Santos¹

INTRODUÇÃO

Ao longo dos séculos, as águas superficiais e subterrâneas têm sido uma fonte de abastecimento de água para consumidores agrícolas, municipais e industriais. Os rios forneceram energia hidrelétrica e formas baratas de transporte de carga a granel. Eles forneceram às pessoas oportunidades recreativas baseadas na água e têm sido uma fonte de água para a vida selvagem e seus habitats.

O propósito central de um sistema de gestão hídrica é o planejamento, gestão e análise da utilização de águas nas dimensões científicas, técnicas, políticas (institucionais) e sociais. Assim, os processos e produtos de planejamento de recursos hídricos são imprescindíveis. No Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos adotado pela Lei

1 Professor do Centro Universitário de Volta Redonda/ Fundação Oswaldo Aranha (Unifoa/FOA) na área de Direito Administrativo, Direito Empresarial e Direito Eleitoral. Foi Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2009/2012). É Mestre em Direito e Economia para Universidade Gama Filho (RJ). Atua em projetos de pesquisa versando sobre Federalismo, Administração Pública, Gestão Hídrica e Saneamento.

9.433/97, marco inicial brasileiro, a referência do planejamento de águas pública é a bacia hidrográfica.

A expectativa é de que a gestão planejada de recursos hídricos por bacias hidrográficas atenda às demandas de todos os usuários. Essa não é uma tarefa fácil, especialmente à medida que as demandas aumentam, tornando os processos decisórios mais complexos.

O objetivo do presente estudo é descrever os aspectos de uma política integrada de recursos hídricos no atual cenário, tendo em vista a evolução do ambiente urbano e a diversidade de interesses que buscam uma voz no processo de formulação de tais políticas.

As questões atuais de recursos hídricos abrangem não apenas o equilíbrio tradicional de oferta e demanda e de carências energéticas, mas também proteção do meio ambiente, manutenção da qualidade da água e impactos distributivos da alocação de recursos. O planejamento de recursos hídricos enfrenta o problema de harmonizar e combinar múltiplos objetivos econômicos, ambientais e sociais em soluções que abordem os problemas de recursos hídricos subjacentes.

1. GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS HÍDRICOS

A percepção da água como um “recurso natural desenvolvível” tornou evidente a necessidade de um planejamento que possibilitasse o uso da água para múltiplos fins, e a diversificação das demandas exigiu um processo de planejamento (MORRIS, 2000).

No final da década de 1950, o planejamento dos recursos hídricos era um processo orientado ao projeto, realizado basicamente por uma agência responsável pelo problema específico a ser resolvido. Uma necessidade, controle de enchentes, abastecimento de água, energia hidrelétrica ou navegação, foi reconhecida e um projeto de engenharia foi preparado para atender a essa necessidade. O projeto se esforçou para maximizar os benefícios líquidos monetários por meio do uso de múltiplas finalidades de estruturas. A avaliação foi geralmente baseada em análises monetárias de custo-benefício (SCHWARZ, 1979).

Historicamente, as políticas de recursos hídricos se concentravam no fornecimento de água adequada para atender às necessidades de uma comunidade, controlando a inundação de terras, mantendo hidrovias navegáveis ou, mais recentemente, a geração de energia hidrelétrica.

O conceito de gestão integrada de recursos hídricos (GIRH) ou *Integrated Water Resources Management (IWRM)* vem se desenvolvendo nas últimas décadas. A GIRH é a resposta à crescente pressão sobre nossos sistemas de recursos hídricos causada pelo crescimento populacional e desenvolvimentos socioeconômicos. A escassez de água e a deterioração da qualidade da água forçaram muitos países do mundo a reconsiderar suas políticas de desenvolvimento no que diz respeito à gestão de seus recursos hídricos. Como resultado, a gestão de recursos hídricos (GRH) ou *Water Resources Management (WRM)* passou por uma mudança em todo o mundo, passando de uma abordagem orientada principalmente para a oferta e de engenharia para uma abordagem multissetorial orientada para a demanda, muitas vezes rotulada de gestão integrada de recursos hídricos.

A definição mais aceita do modelo da IWRM ou GIR é a elaborada pela *Global Water Partnership (GWP)* que diz:

A GIRH é um processo que promove a gestão e o desenvolvimento coordenados da água, o solo e os outros recursos relacionados, com o fim de maximizar os resultados econômicos e o bem-estar social de forma equitativa sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais (GWP, 2014).

As origens da GIRH residem na “Conferência global em Mar do Plata” no ano de 1977, até que foi conceitualizada em 1992, com base nos Princípios de Dublin, como assinala as Nações Unidas:

A GIRH é um conceito empírico que nasce da própria experiência de campo dos profissionais. Ainda que muitos dos elementos do conceito estivessem presentes durante décadas, de fato, desde a primeira conferência global em Mar do

Plata em 1977. Entretanto, não foi até depois da Agenda 21 e da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em 1992 no Rio quando o conceito de GIRH foi objeto de profundos debates que incluíam suas implicações na prática (GWP, 2014).

Os princípios da declaração de Dublin são:

- A água **doce é um** recurso limitado e vulnerável, essencial para o homem, seu entorno e um desenvolvimento permanente das sociedades;
- O desenvolvimento e a gestão da água deveriam ser baseados em um **ênfoque participativo** que inclua os usuários, os planejadores e os responsáveis pela tomada de decisões em todos os níveis;
- As **mulheres** têm um papel fundamental com relação ao abastecimento, a gestão e a conservação da água;
- A água tem um **valor econômico** quaisquer que sejam seus usos e deveria ser reconhecida como um bem econômico.

Desde a Conferência de Dublin de 1992, a lista de interpretações e outras revisões destes princípios são longas (OMS, Programa 21, Global Water Partnership etc.), contudo ditos princípios são a referência reconhecida.

A GIRH é uma política pública incremental e adaptativa, o que implica um processo de modernização e desenvolvimento institucional orientado à construção de uma governança mais participativa, responsável e democrática e a continuação dos trabalhos de coordenação interinstitucional para estabelecer a política hídrica como uma política transversal (NOWREEN; KHAN, 2012).

Entende-se por GIRH o processo cuja finalidade é melhorar a eficácia do uso da água (razão econômica), fomentar a equidade do acesso à água (razão social) e garantir a sustentabilidade (razão ambiental). O termo “integrada” destaca a necessidade de um ênfoco global (holístico), com o fim de agrupar vários setores, como a saúde, a agricultura ou a indústria (NOWREEN; KHAN, 2012).

De acordo com a Global Water Partnership – GWP (2002), a aplicação da GIRH depende de um contexto de boa governança, que se baseia nos seguintes valores (UN WATER; 2006, p. 49): 1. Participação de cidadãos, homens e mulheres, diretamente ou por meio de organizações que representem seus interesses, na formulação de políticas e no processo decisório; 2. Transparência na difusão de informações, que devem ser acessíveis aos interessados; 3. Equidade para todos os grupos da sociedade, homens e mulheres, visando à melhoria das condições de vida digna; 4. Eficácia e eficiência nos resultados que satisfaçam as necessidades, fazendo o melhor uso possível do recurso; 5. Prestação de contas dos governos e o setor privado que manuseia recursos hídricos, bem como organizações da sociedade civil; 6. Coerência das decisões, devido à complexidade das questões hídricas, as políticas e ações adotadas devem ser coerentes, consistentes e de fácil compreensão; 7. Responsividade das instituições e processos, que devem servir a todos os atores e responder adequadamente às mudanças na demanda e preferências, ou a novas circunstâncias; 8. Integração das ações que envolvam os ciclos das águas, mediante instrumentos de governança para fortalecer e promover abordagens articuladas de redes de fornecimento de serviços e infraestruturas.

Outra questão são as considerações éticas no modelo de governança da água, baseadas nos princípios éticos da sociedade, respeitando, por exemplo, os direitos tradicionais relativos ao uso de água. Logo, a aplicação de instrumentos de gestão depende da criação de um ambiente propício e do estabelecimento de funções institucionais. São instrumentos de gestão (GWP, 2012): 1. Diagnóstico das características e necessidades dos recursos hídricos, produção e monitoramento de dados para subsidiar decisões e fornecer um quadro detalhado da situação; 2. Planos de manuseio buscando opções de desenvolvimento, impactos ambientais e interações humanas com o recurso, que podem ser nacionais, regionais, setoriais e de bacia; 3. Aumento da eficiência por meio da tecnologia, melhoria da medição, conscientização e reutilização da água; 4. Inclusão social para promover a conscientização pública, incorporando a participação dos stakeholders no processo de gestão e buscar transparência nas decisões e instituições; 5. Procedimentos para a resolução de con-

trovérias que garantam o comportamento dos benefícios da água; 6. Instrumentos regulatórios para alocação de água, tais como padrões de qualidade e de referência para oferta dos serviços, estruturação da gestão de recursos tarifários e padrões tecnológicos.

2. SEGURANÇA HÍDRICA E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODSS) OU *WATER SECURITY AND THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGS)*

Enquanto a GIRH se concentra no processo para melhorar a gestão da água (o como), o termo “segurança hídrica” se concentra no resultado (o quê). O Fórum Econômico Mundial identificou a *WaterSecurity* como uma das maiores questões de desenvolvimento econômico global. A Segurança Hídrica é definida pela ONU como

A capacidade de uma população de salvaguardar o acesso sustentável a quantidades adequadas de água de qualidade aceitável para sustentar a subsistência, o bem-estar humano e o desenvolvimento socioeconômico, para garantir proteção contra a poluição causada pela água e desastres relacionados à água, e para preservar os ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política (UN-WATER, 2013).

Estão sendo feitas tentativas para identificar as muitas dimensões da segurança hídrica e quantificá-las (VAN BEEK; ARRIENS 2014; ADB, 2016). Em 2015, a ONU adotou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2015–2030 que especificam metas específicas para vários objetivos, como o fornecimento de água para consumo e saneamento, produtividade da água na agricultura, indústria e energia, meio ambiente e redução de inundações e secas. Espera-se que muitos países esperem que seus gestores hídricos usem os ODS como objetivos no planejamento de recursos hídricos. Isso significa que nossas propostas de planejamento e gestão precisam ser capazes de quantificar os impactos de possíveis planos e políticas em relação às metas dos ODS.

3. GOVERNANÇA DA ÁGUA

A governança da água surge institucionalmente a partir da declaração da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a crise da água é claramente uma crise de governança, não só de governabilidade, assim como uma das conclusões principais do 6º Foro Mundial da água em considerar que as “sociedades atuais enfrentam uma crise no manejo da água, mesma que poderia ser caracterizada como uma crise de governança” (MURILLO, 2012).

A governança refere-se à capacidade de governar em sentido amplo, englobando a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e no alcance de objetivos coletivos. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica ampliar e aperfeiçoar os meios de diálogo e administração do jogo de interesses.

Atualmente é um conceito polêmico, em construção, e existe um debate da tradução do inglês *governance*, ao português, governança ou governabilidade. *Governance* pode ser traduzido como *governabilidade*, já que faz referência à condução política e ao processamento dos conflitos, e a tradução ao português de textos em inglês sobre governança e governabilidade pode dar lugar à confusão, sobretudo se não for analisado o contexto (MURILLO, 2012).

Para fins práticos, uma definição de governança é a do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1997, que diz:

A governança pode ser vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para manejar os assuntos públicos a todos os níveis. Ela contém os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, enfrentam suas obrigações e mediam suas diferenças (MURILLO, 2012, p. 24).

Do que se deduz que uma Constituição é um instrumento de governança em um sistema democrático. A governança é intangível, contudo é elementar sua presença na norma, em seu exercício sociopolítico.

Com as premissas anteriores foram desenvolvidas diferentes definições da governança da água, a partir de instituições públicas:

Global Water Partnership (GWP):

A governança pode ser definida como a capacidade do governo de prestar serviços além de formar, estabelecer e fazer cumprir normas. A governança da água se refere à gama de sistemas políticos, sociais, administrativos e econômicos estabelecidos para a gestão de água e prestação de serviços. Dependendo da forma em que os países manejam seus recursos hídricos, são determinadas as condições de saúde de seus habitantes, o êxito de suas economias, a sustentabilidade de seus recursos naturais e suas relações com países vizinhos. Uma adequada gestão da água traz consigo benefícios tangíveis a um país. Portanto, a boa governança é o princípio fundamental para desenvolver e gerir os recursos hídricos e a prestação de serviços de água a diferentes níveis da sociedade (GWP, 2002).

A OCDE (2018) define a governança pública sólida como:

Governança pública sólida é o desenho, execução e avaliação das interações, processos e regras formais e informais entre instituições e atores incluindo o Estado; e entre o Estado e cidadãos, seja individualmente ou organizados em organizações da sociedade civil, empresas e outros atores não estatais, que se enquadrem no exercício da autoridade pública em favor do interesse público e cujo processo decisório é feito de forma a permitir a adequada antecipação e identificação dos desafios e, em resposta, promove melhorias à prosperidade e bem-estar geral (OCDE, 2018, p. 26).

Assim, a governança hídrica abrangerá as estruturas políticas, sociais, econômicas e jurídicas instituídas por uma determinada sociedade para gerir as questões hídricas (ROGER; HALL, 2003).

A governança corresponde aos núcleos estruturais formais e informais existentes capazes de influenciar o processo de gestão dos recursos hídricos. Por sua vez, o conceito de gestão compreende o conjunto de

ações estabelecidas para ordenar as relações de uso da água no contexto socioambiental existente. Governança é o que vai determinar como a gestão será estruturada ou efetivada (VILLAR, 2013).

4. A GOVERNABILIDADE DA ÁGUA

A noção de governabilidade começou a adquirir grande relevância nas últimas décadas, tanto na escala global como na América Latina em particular. O termo foi empregado em múltiplas conferências e declarações dos organismos internacionais destinadas a alentar a elaboração e posta em marcha de políticas públicas que permitissem aos países do Terceiro Mundo melhorar a prestação dos serviços básicos e, por fim, a qualidade dos serviços.

Desde início do século XX e até a década de 70 primou no mundo ocidental um modelo de governabilidade centrado na premissa de que o Estado devia exercer um papel ordenador e diretor do desenvolvimento social. Nesse sentido, a governabilidade, nesse período em que primava o Estado do Bem-Estar Social, era entendida como “a capacidade que possuía um sistema político para governar de forma eficiente e garantir, assim, as condições políticas necessárias para o desenvolvimento econômico, social e ambiental” (ALLEN; DÁVILA; HOFMAN, 2005).

A noção de governabilidade, que em suas origens estudava os regimes políticos democráticos, começou a ser utilizada em outros campos, como o ambiental, tentando captar assim a capacidade de gerir os recursos naturais considerando a multiplicidade de atores envolvidos em um mesmo território.

Nesse sentido, Alimonda (2005) compreende a governabilidade ambiental como a articulação e tensão entre práticas e representações diversas e contraditórias que sustentam os atores com incidência no manejo dos recursos naturais em um determinado território. Esta definição permite captar não só a multiplicidade de atores que supõe a governabilidade dos recursos, mas também a possibilidade de que sejam gerenciados conflitos entre aqueles pelo manejo destes, convertendo ao conflito em um elemento central da governabilidade (MERLINSKY, 2011).

Uma política hídrica orientada à GIRH deve ser baseada em três ideias centrais: a integração setorial, a descentralização territorial e a participação da sociedade civil (ABERS, 2010). A gestão integrada não se reduz à disponibilidade do recurso hídrico, mas engloba a consideração dos múltiplos usos da água em uma determinada bacia, desde uma visão ecossistêmica com outros recursos naturais do entorno (como o solo, o ar, a flora e a fauna).

Torfing *et al.* (2012) definem governança como o processo de conduzir a sociedade e a economia através da ação coletiva e de acordo com objetivos comuns, esta proposta dialoga com a definição de “os processos interativos através dos quais a sociedade e a economia são conduzidas para objetivos coletivamente negociados” (ANSEL; TORFING, 2016, p. 4).

O conceito de governabilidade aplicado à água se refere à capacidade da sociedade de mobilizar energias de forma coerente para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. Nesta definição está incluída a capacidade de projeto de políticas públicas que sejam socialmente aceitas, orientadas para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos, e de fazer efetiva sua implementação pelos diferentes atores envolvidos. O nível de governabilidade de uma sociedade em relação à gestão da água está determinado, entre outras, pelas seguintes considerações: (i) o grau de acordo social (implícito ou explícito) a respeito da natureza da relação entre a água e a sociedade; (ii) a existência de consensos sobre as bases das políticas públicas que expressam dita relação; e (iii) a disponibilidade de sistemas de gestão que possibilitem efetivamente, em um marco de sustentabilidade, a implementação de ditas políticas.

Assim, um elemento central da governabilidade é a possibilidade de construir (implantar e desenvolver) arranjos institucionais harmônicos com a natureza e com as competências, restrições e expectativas do sistema ou âmbito sob consideração.

A água como um recurso natural disponível no meio ambiente se diferencia do serviço da água, o qual inclui um conjunto de etapas que vão desde a captação do recurso, passando por sua purificação, armazenamento, distribuição e saneamento até sua restituição ao meio natural. Este processo requer de infraestruturas em bom estado, avanços tecnoló-

gicos e um pessoal capacitado. As autoridades públicas são responsáveis por avaliar as características do sistema e de escolher o modelo de gestão mais apropriado para cada contexto local.

5. INSTITUCIONALIDADE DO SETOR HÍDRICO

A relevância dos direitos de água como ativos de propriedade pública está relacionada com a disponibilidade do recurso. O recurso escasso é o mais valioso. Portanto, a maioria das legislações de água têm provisões que requerem o uso efetivo dos direitos de água, seja para criá-los, gerá-los, mantê-los ou conservá-los.

No processo de constituição de novos direitos de água, se define uma instância de resguardo do interesse público, radicada no nível do Presidente da República, que permite subtrair caudais da competência econômica, quando seja necessário reservar o recurso para o abastecimento da população por não existir outros meios para obter a água, ou tratando-se de direitos não consuntivos e por circunstâncias excepcionais e de interesse nacional.

Se o tema da designação da água é importante, o de sua redesignação se converte em fundamental à medida que os recursos são mais escassos em relação com a demanda. A apropriação original tem que ser substituída por transferências à medida que as fontes se esgotam. Isto faz que os países, para satisfazer demandas em aumento, devam optar entre resolver a questão da redesignação através de mecanismos administrativos ou pela criação de mercados de água.

É importante realizar alguns breves comentários em relação à criação de mercados de água: requer-se uma estrutura jurídica institucional coerente com os mecanismos de qualquer mercado (segurança de direitos, infraestrutura, sistema de registro, transferibilidade etc.) e com a natureza do recurso hídrico (controle de externalidades e prevenção da monopolização), e um ambiente econômico e cultural propício para o desenvolvimento de uma economia de mercado.

Ao exposto cabe agregar que há países nos quais não se considera que o sistema de gestão da água esteja suficientemente maduro para implementar mercados de água.

6. OS PROCESSOS DE GOVERNANÇA NA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A estrutura institucional responsável da formulação de políticas públicas da gestão das águas tem um papel importante na implementação de um sistema de desenvolvimento sustentável e, em geral, na governabilidade efetiva do setor. Os caminhos adotados pelos distintos países diferem grandemente, com resultados também diversos.

Se estas funções são conferidas a instituições com responsabilidades funcionais em usos específicos de água, ou com atividades econômicas discretas, o planejamento e a gestão da água tendem a apoiar projetos ou designações de água de acordo com interesses funcionais, sem consideração à fonte de fornecimento, à segurança das inversões ou à qualidade econômica dos projetos.

Por outro lado, as especificidades técnicas e os papéis ambientais e sociais da água fazem que em muitos casos não seja conveniente subsumir este recurso em entidades ou ministérios puramente econômicos ou ainda fundamentalmente ambientais, pois tanto em um caso como no outro se corre o risco de minimizar aspectos relevantes.

Para evitar tais problemas, alguns modelos de jurisdição designam a responsabilidade da formulação de políticas, designação de água e avaliação de programação e projetos, a uma agência ou ministério não usuário, sendo as soluções mais frequentes vinculá-la aos ministérios de meio ambiente e recursos naturais, ou aos ministérios de infraestrutura.

O Banco Mundial (1993) põe ênfase, ademais, na necessidade de separar a formulação de políticas públicas, planejamento e funções reguladoras de funções operacionais em cada nível do governo. Assim, o Banco Mundial concorda com a Comissão Nacional de Água (NWC) dos Estados Unidos, que em 1972 já estava recomendando que “o planejamento de políticas e a planejamento setorial devem estar separados do planejamento funcional, projeto e construção, e operação por parte de agências de ação” (NWC, 1972). Na América Latina e o Caribe, esta separação funcional é pouco habitual, entretanto, ela teve êxito quando foi aplicada.

Outras importantes características que se estimam indispensáveis para que a autoridade hídrica dê adequada governabilidade ao setor se referem a que tenha um elevado nível hierárquico, permita a consolidação das múltiplas faculdades e responsabilidades relativas à gestão da água, tenha uma capacidade administrativa real e disponha de uma autonomia efetiva.

Outra consideração particular diz respeito à criação de entidades de administração com capacidade de adjudicação de conflitos entre particulares, não só por capacidade técnica, mas pela necessidade de contar com um sistema de baixo custo para resolver conflitos entre usuários com diversos meios econômicos.

7. O PAPEL DO ESTADO E A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA VINCULADOS À ÁGUA

A coordenação das atividades de serviços de utilidade pública propõe dois tipos básicos de problemas que requerem respostas em termos de esquemas regulatórios. Em primeiro lugar, a racionalidade econômica e social do sistema de abastecimento, que envolve, em alguns casos, a decisão de incluir atores privados (visão de lucro e ganâncias), nada coincidindo com as finalidades sociais globais às que devem responder atividades tão básicas como as dos serviços de utilidade pública (requisitos de cobertura, qualidade e custo) (PHILLIPS, 1993). Portanto, é necessário que existam certas disposições e mecanismos regulatórios que impeçam distanciamentos significativos entre aquela racionalidade e essas finalidades sociais básicas.

Em segundo lugar, boa parte das atividades de serviços de utilidade pública não têm naturalmente as características adequadas para que atuem os mecanismos próprios dos mercados competitivos. Em tais atividades, a qualidade da regulação depende do contexto em que se inserem e das atitudes e hábitos da população específica, um fato que frequentemente se ignora ao fazer recomendações com supostos efeitos universais.

Coloca-se a necessidade da desintervenção política dos serviços através de três instrumentos interrelacionados. Em primeiro lugar, um Marco Legal que propiciara a adequada separação de papéis associados à prestação dos serviços dentro dos quais se inclui os de regulação e os de operação, e a criação de instâncias regulatórias independentes que garantissem o cumprimento das ‘regras de jogo’ estabelecidas. Em segundo lugar, uma política e estrutura de financiamento setorial que possa garantir a sustentabilidade econômico/financeira dos serviços através de uma política de tarifas e subsídios acorde com os objetivos setoriais e, por último, a incorporação de operadores privados com o fim de melhorar a eficiência da prestação, melhorar a qualidade dos serviços e separar, suficientemente, a operação das funções reitoras, reguladoras e controladoras, do Estado.

Obviamente, os problemas associados à regulação e provisão de serviços de utilidade pública são apresentados tanto em serviços de água potável e saneamento, como nos de eletricidade e irrigação. Pode-se dizer que os mesmos se fazem presentes, com aspectos particulares, contudo também com muitas bases comuns, em todos os sistemas de prestação de serviços massivos a muitos consumidores sem condições de competência perfeita. Assim, na geração elétrica, o projeto defeituoso de sistemas de designação da água pode favorecer a concentração de direitos de água em uns poucos geradores, facilitando poder de mercado e criando barreiras à entrada e à competência.

Em qualquer caso, a regulação destes serviços inclui o direito do usuário à continuidade de sua prestação, a uma designação equitativa e à regulação de tarifas pelas comissões regulatórias. Esta regulação é uma consequência lógica da posição monopólica do prestador (DAVIDSON, 1991). Cabe agregar que o desigual poder entre entidades de irrigação e usuários faz que, em geral, suas decisões, contabilidades, gastos, e programas sejam cuidadosamente regulados, ainda se as entidades consistem de usuários, e não têm motivos de lucro.

8. FUNDAMENTOS DA GESTÃO PÚBLICA DA ÁGUA

O serviço da água é um serviço público, já que se trata de uma atividade de interesse geral, ou em outras palavras, de uma atividade que

transcende os interesses particulares. A definição de serviço público não é consensual e pode variar segundo as evoluções históricas, culturais, econômicas e políticas de cada contexto local. Decidir que uma atividade específica constitui um serviço público é competência das autoridades públicas. Bauby (1995) fundamenta a noção de serviço público no fato de que certas atividades sociais não devem estar sujeitas à aplicação de lógicas mercantis e à busca de benefícios econômicos, mas que, pelo contrário, devem ser administradas segundo critérios específicos que permitam o acesso coletivo a certos bens e serviços.

O serviço público da água pode ser administrado diretamente pelas autoridades públicas ou delegado a um operador de direito privado ou público. No modelo de gestão pública, o Estado através das autoridades públicas em diferentes níveis (os quais variam segundo a estrutura político-administrativa de cada país) estabelece o marco legal, a organização institucional e as políticas que sustentam a gestão do serviço.

O fundamento da gestão pública do serviço da água está em considerar que o recurso é um bem público que deve ser acessível à totalidade da população, sendo o Estado a figura responsável de velar pelo interesse geral e de garantir um serviço público de qualidade. O que foi dito integra por sua vez um debate conceitual sobre o caráter da água como um bem comum, cujo acesso é um direito de todo ser vivo, ou a água como uma mercadoria com valor econômico.

A partir de uma perspectiva econômica, Samuelson (1954) distingue os bens de consumo privado daqueles de consumo coletivo, estes últimos caracterizados por um uso comum, quer dizer que o consumo do bem por parte de um indivíduo não implica a subtração do consumo de outro indivíduo. A teoria econômica sobre os bens públicos desenvolvida por Samuelson se baseia na ideia de que cada indivíduo tem "preferências ordinárias" de consumo de bens e que na presença de bens públicos, os indivíduos não revelam suas preferências reais já que buscam aproveitar o consumo do bem sem assumir os custos de produção e fornecimento (*free rider*).

Esta teoria é aplicada por Hardin (1968) aos bens comuns de acesso aberto (*open access resources*) ou de propriedade comum (*common property*). Sua tese principal é a chamada "tragédia dos comuns", a qual mostra

como os indivíduos, mesmo que seres racionais, incrementam o uso do bem comum para obter benefícios sem compartilhar os custos negativos. Esta situação conduz a uma degradação dos bens comuns que são geralmente escassos.

As aporções de ambos os autores mostram a importância e a dificuldade de criar mecanismos eficazes de produção e fornecimento dos bens comuns. Diferentemente dos bens privados puros, caracterizados por seu caráter de rivalidade e exclusividade, a gestão dos bens comuns deve ser apoiada em formas de ação coletiva (HOLZINGER, 2008). Héritier (2002), retomando o trabalho de Ostron (1990) sobre a ação coletiva, propõe uma classificação dos bens comuns segundo seu nível de exclusividade (capacidade de acesso ao bem) e de rivalidade, quer dizer, o efeito do consumo individual de um bem sobre o consumo de outro indivíduo: (1) bens públicos puros, caracterizados por sua acessibilidade e não rivalidade; (2) bens de propriedade comum, definidos como aqueles que são acessíveis a todos e seu consumo por parte de um indivíduo conduz a um menor consumo de outro indivíduo; e (3) bens club, caracterizados por seu acesso limitado e um consumo parcialmente não rival.

A água é um bem de propriedade comum, caracterizado por não ser exclusivo, já que qualquer indivíduo pode ter acesso ao recurso em seu estado natural e por seu caráter de rivalidade, quer dizer que o consumo individual do bem terá um efeito no consumo de outros usuários. Entretanto, esta percepção pode ser questionada considerando que, embora a água seja um recurso natural de acesso aberto, o serviço da água tem um custo ao requerer inversões e infraestrutura, convertendo-o em um bem de acesso limitado. Em efeito, como assinala Holzinger (2008), o recurso em si mesmo não deve ser confundido com o bem ou o serviço que fornece. Assim, um mesmo recurso pode prover diferentes tipos de bens ou serviços com graus diversos de exclusividade e rivalidade.

Assim, é importante mencionar que a classificação apresentada está baseada em uma perspectiva econômica, a qual define um bem por suas características de exclusividade e rivalidade. Esta ótica difere do que Héritier (2002) chama a perspectiva "político-institucional", segundo a qual um bem não deve ser definido por suas qualidades inerentes, mas por

uma decisão social (MALKIN; WILDAVSKY, 1991). Desta forma, "o acesso a um bem depende das opções políticas e leis, assim como da existência e o uso social da tecnologia" (HÉRITIER 2002, p. 2). De acordo com esta perspectiva, a distinção entre um bem público e um bem privado depende de critérios construídos e eleitos socialmente. Assim, o que "é um bem público em uma comunidade pode ser privado em outra. É esta fronteira móvel entre o público e o privado o que faz essencial a análise de políticas públicas" (MALKIN; WILDAVSKY, 1991, p. 355).

A importância da diversidade de critérios considerados para diferenciar um bem público de um bem privado está na eleição dos atores responsáveis de seu fornecimento, assim como do marco institucional no qual as decisões relativas a ditos bens serão circunscritas. Três modelos econômicos são propostos por Holzinger (2008): (1) privatização do fornecimento dos bens; (2) intervenção do Estado como "poder externo" capaz de prevenir um comportamento de *free rider* por parte dos atores ou (3) um modelo de "governança própria" construída pelos usuários dos bens, sem a intervenção de uma autoridade externa (OSTRON, 1990).

CONCLUSÃO

A água é um bem de domínio público, sobre o qual a gestão estatal deve visar o interesse da coletividade. Não existe um uso exclusivo da água, pois se trata de um bem de usos múltiplos, sob o ponto de vista econômico, social e ambiente. A escassez desse bem gera uma potencialidade de cobrança por sua utilização, tendo em vista ser um recurso natural de vital importância para os seres vivos. A água é um bem imprescindível à sobrevivência da coletividade e correlaciona os valores tutelados pelo ordenamento para garantia da dignidade humana.

Dentre as utilidades decorrentes do uso da água, há os serviços de água potável e de gestão urbana de esgotos, cujas atividades requererem um custo de manutenção e de investimentos em infraestrutura, tendo por objetivo a universalização para os diversos grupos sociais.

A forma de gestão da água e dos serviços correlatos envolve uma regulação que integre os agentes públicos (entes federados) e privados interessados, adotando-se um modelo de governança para conduzi-los

aos objetivos comuns, de diálogo permanente e de processos de negociação coletiva entre esses participantes.

A fundamentação da gestão dos serviços de água e saneamento concentra-se na disponibilidade e acessibilidade de um bem público à população em geral, das quais o Estado assume o exercício de competência normativa e de coordenação regulatória perante os atores envolvidos, zelando pela preservação do bem, pela continuidade de sua oferta e pela qualidade da prestação.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. (org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010.

ADB (Asia Development Bank). **Asian water development outlook, strengthening water security in Asia and the Pacific**. 2016. Mandaluyong City, Philippines. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/189411/awdo-2016.pdf>. Acesso em 10 jun. 2022.

ALIMONDA, H. Paisajes del volcán de agua (aproximación a la ecología política latinoamericana). In: H. Alimonda; C. Parreira, (Org.). *Políticas públicas ambientais latino-americanas*. Brasília: FLACSO, 2005.

ALLEN, A.; DÁVILA, J.; HOFMAN, P. Governabilidade e acesso à água e saneamento na interface periurbana: análise preliminar de cinco estudos de caso". *Cadernos do CENDES*, 22, p. 23-44, 2005.

ANSELL, C.; TORFING, J. (Eds.). **Handbook om theories of governance**. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Water resources management**. Washington, D.C., 1993.

BAUBY, P. **Quelle(s) définition(s) du "service public"?**. 1995. Disponível em: <http://Aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article302>. Acesso em: 20 nov. 2021.

- DAVIDSON, John. Distribution and storage organizations. *In: **Water and water rights***, Robert Beck (comp.). Charlottesville: The Michie Company, 1991.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP- GWP. *Gestão integrada de recursos hídricos (GIRH)*. 2014. Disponível em: <https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>. Acesso em 30 dez. 2021.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP- GWP. **Increasing water security** - A development imperative. Perspective Paper, GWP. 2012. Disponível em: <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/perspective-papers/02-increasing-water-security---a-development-imperative-2012.pdf>. Acesso em: 20 jul. de 2022.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP- GWP. **Una gobernabilidad eficaz para el agua**: Documento base para el diálogo. GWP, Estocolmo, 2002.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.
- HÉRITIER, A. **Common goods: Reinventing european and international governance**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2002.
- HOLZINGER, K. **Transnational common goods**: Strategic constellations, collective action problems and multi-level provision. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2008.
- MALKIN, J.; WILDAVSKY, A. Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned? *Journal of Theoretical Politics*, v. 3, n. 4, 1991, p. 355-378.
- MERLINSKY, G. (2011) El plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo: desafíos para la gestión integrada del agua en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En F. Isuani (Ed.): *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. Buenos Aires, Prometeo - UNSAM.

- MORRIS, James P. Who controls the waters? Incorporating environmental and social values in water resources planning. **Hastings Environmental Law Journal**, v. 6, n. 2, Winter/Spring 2000.
- MURILLO, D. *La gobernanza da agua: un reto atual*. Para una mirada crítica del concepto e de su aplicación. México: Instituto Mexicano de Tecnología da Agua, 2012.
- NOWREEN, S.; KHAN, S. H. **Development of an operational IWRM Framework**. New York: LAP Lambert Academic Publishing. 2012.
- NWC - National Water Commission. **Water resources planning**. Springfield: U.S. Department of Commerce, 1972.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO -OCDE. **OECD draft policy framework on sound public governance**. Directorate of Public Governance; Public Governance Committee, OCDE, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/#:~:text=The%20Framework%20seeks%20to%20provide,assessment%20and%20guidance%20tool%20to%3A&text=Design%20and%20pursue%20a%20public,good%20practice%20in%20this%20area..> Acesso em 20 dez. 2021.
- OSTRON, E. **Governing the commons**: The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PHILLIPS, Charles. **The regulation of public utilities**: Theory and practice. Arlington, Virginia: Public Utilities Reports, 1993.
- ROGERS, P.; HALL, A. **Effective water governance**. Global Water Partnership Technical Committee, Background Paper n°.7, 2003. Disponível em: <https://gsdrc.org/document-library/effective-water-governance/>. Acesso em 15 jan. 2022.

- SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. *The review of economics and statistics*, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.
- SCHWARZ, Harry E. Water resources planning: Its recent evolution. **Water Resources Plan. & MGMT.** DIV. 27, 28. 1979.
- TORFING, J., PETERS, B. G., PIERRE, J., & SORENSEN, E. **Interactive governance: Advancing the paradigm.** Oxford: Oxford University Press, 2012.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO) - *UN-WATER*. **UN-Water analytical brief on water security and the global water agenda.** 2013. Disponível em: https://www.unwater.org/app/uploads/2017/05/analytical_brief_oct2013_web.pdf. Acesso em 10 jun. 2022.
- VAN BEEK, E.; ARRIENS, W. L. Water security, putting the concept into practise. **TEC Background Paper No. 20.** Estocolmo: GWP, 2014.
- VILLAR, P. C. Conflitos pela água e o Direito Humano à água e ao saneamento. In: Wagner Costa Ribeiro. (Org.). **Conflitos e cooperação pela água na América Latina.** São Paulo: Annablume/PPGH, v. 1, p. 21-34, 2013.

DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ENVOLVENDO “PRECATÓRIOS FUNDEF”

*Nilson Tadeu Reis Campos Silva*²

*Isabella Hissae Bittencourt Fokuda*³

*Adalberto Jean Craveiro*⁴

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo central debater as origens dos “Precatórios FUNDEF” e seu reflexo no pagamento dos honorários advocatícios devidos pelos Municípios, bem como desenhar as consequências jurídicas e sociais sobre o tema.

Sob esta perspectiva, far-se-á a definição dos “Precatório FUNDEF”, abordando os regulamentos que o disciplinam, contextualizando-o a partir da evolução normativa.

2 Pós-doutor em Ciências Histórico-Jurídicas (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa); Doutor em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos (Instituição Toledo de Ensino); Professor Associado da UEM; Professor Visitante do Doutorado em Ciência Jurídica da UENP.

3 Pós-graduanda em Direito Tributário na modalidade Latin Legum Magister, pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá.

4 Pós-graduando em Advocacia Cível (ESA/OAB e FMP), Bacharel em Direito (Universidade Estadual de Maringá), Advogado.

A pesquisa discute a relevância do direito à Educação, constitucionalmente previsto no Brasil, sendo absolutamente indispensável para a formação do indivíduo enquanto trabalhador e cidadão inserido no meio social, como alicerce à conservação do Estado Democrático de Direito.

Em um segundo momento, disserta-se sobre as espécies de honorários advocatícios, quais sejam os convencionais, por arbitramento judicial, e os sucumbenciais, todos integrantes da prestação do serviço profissional de advocacia, como estabelece o artigo 22 do Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/94).

O último tópico diz respeito à análise da possibilidade de utilização ou não dos valores provenientes dos “Precatórios FUNDEF”, para o pagamento dos honorários advocatícios devidos pelos Municípios, em decorrência das inúmeras ações ajuizadas contra a União a fim de obter, em juízo, os valores de complementação FUNDEF, tendo em vista existir uma vinculação constitucional que limita a utilização desta verba à Educação.

1. DO DIREITO À EDUCAÇÃO E DA ELABORAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)

No Brasil, em razão do histórico descaso da Administração Pública, no que diz respeito ao oferecimento de uma rede educacional extensa e de qualidade, ocorreu a marginalização de amplos setores da sociedade, prejudicando de forma manifesta a concretização de outros direitos fundamentais.

Ressalte-se que, além da previsão geral do art. 6º, o art. 205 da Constituição consagra o direito à Educação como direito de todos e dever do Estado, detalhando seu âmbito de proteção, nos art. 205 a 214, o que torna indubitável que uma educação de qualidade possibilita a eficácia dos direitos políticos dos cidadãos, tendo em vista que as falhas na formação intelectual da população inibem sua participação no processo político e impedem a evolução da Democracia.

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, e o seu não oferecimento pelo Poder Público, ou sua oferta insuficiente e irregular, poderá importar responsabilidade da autoridade competente (art. 208, VII, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal) (MORAES, 2018).

Segundo a normativa constitucional, a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Em consonância com o art. 212, da Constituição Federal, foi instaurado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), disciplinado na Lei nº 9.424/96 que, originalmente, era um conjunto de fundos contábeis com participação da União, Estados e Municípios, com o propósito de promover o financiamento da educação fundamental pública básica.

Antes da instituição do FUNDEF, as receitas destinadas à Educação eram aplicadas como um todo. Contudo, tendo em vista o complexo de níveis da educação brasileira, bem como sua extensão territorial continental, emergiu a problemática exigindo-se um tratamento setorizado. Como resposta, houve a criação do FUNDEF, passando-se a direcionar uma parcial receita de forma específica ao ensino fundamental (da primeira à oitava série).

Este Fundo apresentava, entre outros objetivos, pagar os docentes e outros funcionários que atuassem diretamente na ministração do ensino, como diretores e vice-diretores, coordenadores pedagógicos e orientadores educacionais em exercício; pagar os encargos sociais devidos pelo Poder Público; investimento na melhoria dos professores, que se enquadram nessa faixa, como cursos de especialização, ou ensino superior; elaboração de planos de carreira e remuneração para os docentes, para a melhoria da qualidade do ensino público; outras despesas voltadas para a manutenção do ensino fundamental público.

No que tange ao pagamento, este era feito pelo FUNDEF aos Estados e Municípios, de forma proporcional à quantidade de alunos matriculados, existindo, inclusive, um valor mínimo a ser pago por cada aluno efetivamente registrado. Caso a quantia recebida não fosse suficiente para quitar esse montante mínimo, aos Estados e Municípios, a União complementar o valor.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), estabeleceu-se que a Lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Somando-se a isto, outra alteração trazida pela Emenda Constitucional supramencionada refere-se à distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e os Municípios com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (MORAES, 2018).

A distribuição dos recursos entre cada Estado e seus Municípios seria realizada na forma da Lei e proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas, matriculados nas respectivas redes, observando-se os âmbitos de atuação prioritária estabelecidos constitucionalmente, ou seja, prioridade dos Municípios no ensino fundamental e na educação infantil e dos Estados no ensino fundamental e médio (art. 60, ADCT) (BRASIL, 1988). Ou seja, deixou de investir apenas no ensino fundamental, passando a abranger também o ensino médio e a educação infantil.

Apesar de ter sido criado em 1996, o FUNDEF existiu apenas de 1998 a 2006. Em 2007, embasada na Lei nº 11.494, passou-se a nomear o fundo de FUNDEB, que deveria vigorar até 2020. Entretanto, no ano de 2020, a Emenda Constitucional nº 108/2020 acrescentou o art. 212-A à Constituição Federal (BRASIL, 2020), tornando o FUNDEB permanente. Por fim, a Lei nº 14.113/2020 regulou o FUNDEB agora constitucional e revogou a Lei 11.494/2007.

A partir de 1998 a União, por meio do Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, estabeleceu forma de cálculo da complementação da

União que não considerava a média nacional (a soma de todos dos fundos estaduais), mas apenas os recursos de cada fundo e o número de alunos de cada estado, separadamente. Consequentemente, segundo algumas estimativas, isso resultou em um prejuízo de cerca de R\$ 90 bilhões aos entes federados ao longo da vigência do FUNDEF (SENADO, 2020).

Esse passivo foi objeto de intensa disputa judicial, por meios das ações cíveis originárias nº 648, 660, 669 e 700, ajuizadas, respectivamente, pelos Estados da Bahia, do Amazonas, de Sergipe e do Rio Grande do Norte.

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que os fundos estaduais foram prejudicados pela forma de cálculo da complementação então adotada e que eles fazem jus aos valores não recebidos: no período de vigência do FUNDEF, isto é, os exercícios financeiros de 1998 a 2007 (SENADO, 2020).

Assim, os Estados e Municípios receberam “Precatórios FUNDEF” e aplicaram os valores indistintamente no ente, quando deveriam aplicar ao seu fim precípua, a Educação.

Como resultado, a União passou a defender em juízo a aplicação vinculada do valor do precatório, o que gerou duas questões centrais: como serão pagos esses precatórios; e se os entes federados podem aplicar o valor de forma discricionária ou exclusiva na Educação.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que os valores pagos a título de Precatórios apresentam destinação constitucional, ou seja, os valores devem ser aplicados de forma vinculada à Educação. Destarte, o termo “vinculação” apresenta sentido de subordinação de determinados bens e pessoas, a um encargo ou condição, fazendo que eles se tornem inalteráveis.

Contudo, além da vinculação em investimentos na Educação Básica Pública, existe, também, uma subvinculação, tendo em vista existir previsão legal de que, no mínimo, 60% dos recursos anuais totais dos Fundos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício na rede pública.

Daí surgir outra problemática: com o pagamento do “Precatório FUNDEF” essa subvinculação permanece; ou seja, o pagamento de

60% dos valores recebidos deve ser efetivado nas remunerações dos professores, de forma permanente.

O Tribunal de Contas da União estabeleceu para a aplicação desses recursos uma via ainda mais restritiva. Em primeiro lugar, proibiu a sua utilização para pagamento de honorários advocatícios (Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, Proc. TC 005.506/2017-4, em 23/8/2017); e decidiu que “a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007” (Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário, Proc. TC 005.506/2017-4, em 06/09/2017) (SENADO, 2020).

Sendo assim, quando do julgamento, o FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação defendeu que a subvinculação sobre o montante único pago judicialmente traria efeitos prejudiciais para a continuidade dos serviços de ensino e para o equilíbrio financeiro dos Estados e Municípios.

O Tribunal de Contas da União acatou o entendimento, fundamentando que o caráter extraordinário desse ingresso de verba justifica o afastamento da subvinculação, pois seguir a determinação do art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias combinado com o art. 22, da Lei 11.494/2007, na redação então vigente, implicaria em pontual e insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico.

Observe-se, ainda, que tanto a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, nos termos do §5º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; quanto a Lei nº 9.424, de 1996, no seu art. 7º, vigentes no período em questão, asseguravam que pelo menos 60% dos recursos dos fundos fossem aplicados na remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental Público. Portanto, caso a União tivesse transferido a complementação corretamente, parte dos recursos seria, obrigatoriamente, utilizada para o pagamento do magistério em cada rede pública, despontando um prejuízo que precisa ser reparado (SENADO, 2020).

Apesar da determinação expressa, e dos vários precedentes consolidados quanto à vinculação dos valores à Educação, o tema ainda fomenta

numerosos debates judiciais, para solucionar se os créditos devem ou não serem submetidos à subvinculação, em razão de representar um aumento salarial irreal, pois não há repasse posterior que sustente o novo limite salarial. Isto é, os Estados e Municípios não terão como manter os dispêndios das remunerações no período pós-precatório.

Corroborando o entendimento do Tribunal de Contas da União, o Supremo Tribunal Federal, quando da decisão que julgou improcedente a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº528, em 23/03/2022, concluiu que esse alto montante, a ser recebido de uma só vez pelos entes federados, precisa seguir a subvinculação, mas de forma a não resultar em um insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico.

Em razão da regra da irredutibilidade salarial, isso pressionaria o orçamento dos municípios nos períodos subsequentes, sem que houvesse aumento de renda equivalente. E ao fim, isso reduziria investimento em educação para custear os salários aumentados dos professores (STF, 2022 – Informativo nº1047).

Nesse sentido, o Supremo analisou a questão sob a ótica da Emenda Constitucional nº 114, alterando a natureza da subvinculação de remuneração para abono (art. 5º, parágrafo único).

Consequentemente, com esta nova interpretação, impediu que a subvinculação aumente a remuneração dos professores e profissionais do magistério, e que não possa depois voltar ao patamar anterior, pelo Princípio da Irredutibilidade de Vencimentos.

Em 13 de abril de 2022 foi sancionada a Lei nº14.325/22, que regulamenta o uso dos recursos não aproveitados do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, e de seu antecessor, o extinto FUNDEF, para o pagamento do magistério na educação básica da rede pública de ensino.

Segundo o art. 1º, §2º, inciso I, da norma supramencionada, o valor a ser pago a cada profissional será proporcional à jornada de trabalho e aos meses de efetivo exercício no magistério e na educação básica. O texto especifica que os valores pagos têm caráter indenizatório e não podem ser incorporados aos salários ou às aposentadorias (BRASIL, 2022).

Por fim, preceitua-se que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão, posteriormente, em Leis Específicas os percentuais e os critérios para a divisão do rateio entre os profissionais beneficiados listados.

2. DAS ESPÉCIES DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Os honorários advocatícios são classificados em convencionais, por arbitramento judicial e sucumbenciais. Sendo que todos fazem parte integrante da prestação do serviço profissional de advocacia, como estabelece o artigo 22 do Estatuto da Advocacia, Lei 8.906/94 (BRASIL, 1994).

Os honorários por arbitramento são aqueles estabelecidos judicialmente, na falta de estipulação ou de acordo entre cliente e advogado, cuja remuneração deve ser compatível com o trabalho e o valor econômico em questão, não podendo ser inferior ao estabelecido na tabela do Conselho Seccional da OAB, como expõe o artigo 22, § 2º do Estatuto da Advocacia, Lei 8.906/94 (BRASIL, 1994).

Com relação aos honorários sucumbenciais, estes são devidos ao final de um processo, como estabelece o artigo 85 do Código de Processo Civil, cuja fixação deve respeitar o limite de 10% a 20% do valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa (art. 85, § 3º do CPC); ou nas causas em que for inestimável ou irrisório o proveito econômico; ou, ainda, quando o valor da causa for muito baixo, o juiz fixará o valor por apreciação equitativa (art. 85, § 8º do CPC). Contudo, nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação seguirá critérios diferenciados, cujos percentuais terão variação a depender do valor da condenação (art. 85, § 2º do CPC), além disso, existe a previsão de majoração na hipótese de interposição de recurso (art. 85, § 11 do CPC).

Isto posto, nos limites deste artigo, a modalidade de honorários que merece maior atenção é a convencional, ou seja, aquela que se estabelece entre o cliente e o advogado. O Código de Ética da OAB é manifesto ao estabelecer que os honorários convencionais devem ser fixados com moderação, atendendo elementos como relevância; complexidade; tra-

balho e tempo necessários; possibilidade de ficar o advogado impedido de intervir em outros casos; o valor da causa; condição econômica do cliente e o proveito para ele resultante do serviço profissional; o caráter da intervenção; o local da prestação do serviço; a competência e renome profissional; a praxe do foro sobre trabalhos análogos, conforme art. 36, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII (BRASIL, 1995).

Por se tratar de um contrato particular existe aqui uma liberdade na forma de sua estipulação e pagamento, mas sempre com vistas aos critérios supramencionados. Fato é que uma das formas de fixação é a adoção da chamada cláusula *quota litis*, ou seja, quando a integralidade dos honorários, ou parte deles, se vincula ao êxito da demanda, se estabelecendo um percentual do valor auferido pela parte a título de honorários, nesse caso, os honorários devem sempre ser representados por pecúnia e, quando acrescidos de honorários de sucumbência, não podem ser superiores às vantagens advindas em favor do cliente (art. 37).

É, assim, garantido ao advogado o direito ao destacamento dos valores devidos a título de honorários, ou seja, se o advogado acostar aos autos processuais o instrumento contratual antes de expedir-se o mandado de levantamento ou precatório, o juiz deve determinar que sejam pagos de forma direta, conforme artigo 22, § 4º da Lei 8.906/94 (BRASIL, 1994).

Ressalta-se, ainda, que os honorários advocatícios têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, conforme primeira parte do artigo 85, § 14º do CPC (BRASIL, 2015), ou seja, quando devidos por sucumbência ou destacados do montante principal, a expedição do Precatório ou Requisição de Pequeno Valor deve observar a ordem especial restrita aos créditos dessa natureza, como estabelece a Súmula Vinculante 47 do Supremo Tribunal Federal (STF, 2015).

3. DOS HONORÁRIOS CONTRATUAIS DEVIDOS PELOS MUNICÍPIOS

Superadas as análises com relação aos honorários advocatícios e seus critérios de fixação, ao verificar especificadamente o caso dos “Precatórios FUNDEF”, pontua-se que os Municípios que não possuem Procu-

radoria própria contrataram advogados privados para processar a União a fim de obter, em juízo, os valores de complementação FUNDEF.

Com efeito, não existe qualquer vedação legal na contratação de advogado por Municípios, inclusive sem licitação. O Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.192.332/RS, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, estabeleceu, de forma precisa, que não é possível, por meio de uma licitação, aferir o trabalho intelectual do Advogado, fazendo incidir a hipótese dos artigos 13 e 25 da Lei 8.666/93, de forma que se torna inexigível a licitação (STJ. RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.332/RS. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJ: 19/12/2013). Neste deslinde, o entendimento foi reiterado no ano de 2021, no julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 1.705.903/SP de Relatoria do Ministro Herman Benjamin (STJ, AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.705.093/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ: 09/02/2021).

Contudo, foi estabelecida a celeuma com relação à destinação dos valores advindos dos “Precatórios FUNDEF” para pagamento dos honorários advocatícios. De um lado apresenta-se o trabalho desenvolvido pelos advogados contratados e o direito à percepção dos honorários convenionados, que são absolutamente legais, na medida em que não existe vedação na contratação do serviço profissional. Por outro aspecto, apresenta-se o entendimento de que a verba advinda pelo FUNDEF deve ser empregada ao seu fim precípua, a Educação, o que vedaria sua utilização para pagamento da verba honorária contratada.

A discussão referente aos honorários foi tomando corpo, na medida em que existem interesses e entendimento antagônicos até mesmo dentro da própria legislação, o que fez a própria Ordem dos Advogados do Brasil pretender seu ingresso como *amicus curiae*, na tentativa de conciliar os interesses dos profissionais advogados que atuaram nas demandas, em contraposição à determinação de que os recursos não poderiam ser destinados para outra finalidade que não seja apenas a Educação.

Nessa conjuntura, sobreveio o significativo julgamento do Recurso Especial nº 1.703.697/PE, de Relatoria do Ministro Og Fernandes, cujo voto expôs que não ignora a regra geral de requisição para reserva de crédito de honorários, citando, inclusive, a disposição do art. 22, § 4º

da Lei 8.906/94, e a Súmula Vinculante 47 do Supremo Tribunal Federal (STJ. RECURSO ESPECIAL Nº 1.703.697/PE. Relator: Min. Og Fernandes. DJ: 10/10/2018).

Na dicção do Ministro, as verbas do FUNDEF, necessariamente, devem ser destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da valorização do magistério. Isto é, considera que os recursos se encontram constitucional e legalmente vinculados à destinação específica, com amparo no artigo 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), cuja disposição estabelece que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso” – grifo nosso.

Portanto, considerou-se que inexistente a possibilidade jurídica de aplicação do artigo 22, § 4º da Lei 8.906/94, sob pena de desvinculação, o que não encontraria guarida Constitucional.

Outrossim, diante do referido entendimento, surge a indagação frente à vedação do destacamento de honorários dos valores provenientes do FUNDEF, para pagamento da verba honorária.

Na suspensão de Tutela Provisória nº 66, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli, ao momento presidente do STF, cujo julgamento ocorreu em 20/04/2020, reiterou-se que a destinação de parte do montante de verba vinculada ao pagamento de honorários advocatícios se afigura inconstitucional, devendo, portanto, os interessados recorrer às vias ordinárias para a solução de eventuais controvérsias acerca dos pagamentos de honorários advocatícios.

Sublinhe-se que não existe um afastamento ou retirada de obrigação por parte dos Municípios com relação ao pagamento, mas apenas impedimento ao destacamento ou à utilização da verba do FUNDEF.

Conclui-se que os profissionais advogados mantêm seu direito ao recebimento dos honorários convencionados, na medida em que o trabalho foi devidamente executado. Contudo, na eventualidade da questão não ser resolvida de modo administrativo junto ao Município, cabe o ingresso de Ação para recebimento do valor devido.

A questão tornou-se ainda mais complexa na medida em que a integralidade do valor dos precatórios compreende mais que apenas o valor simples da complementação. Em qualquer decisão judicial, e não seria diferente no caso da verba do FUNDEF, o valor principal compreende os juros legais e a correção monetária, além dos honorários de sucumbência, conforme artigos 322, § 1º e 491 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015).

No que se refere aos honorários sucumbenciais, por sua própria natureza, não se submetem à vinculação, em que pese se tratar de valor originariamente destinado ao Advogado, o que se infere da disposição do artigo 23 da Lei 8.906/94 (BRASIL, 1994).

Quanto à correção monetária e os juros de mora, algumas considerações são importantes. Correção monetária é, por definição, “o reajuste periódico e automático de determinados valores de acordo com determinados índices que traduzam a taxa de inflação” (SIMONSEN, 1975). Portanto, é um instrumento de que visa preservar o valor real de uma determinada obrigação, em oposição à deterioração ou perda do “poder aquisitivo”, pela ocorrência de inflação (BRITO, 1996).

No caso FUNDEF, tem-se que a correção monetária íntegra, necessariamente, a vinculação da destinação, na medida em que visa apenas corrigir a perda aquisitiva que o valor simples sofreu com o transcurso do tempo, permanecendo com a mesma natureza.

Porém, diferentemente da correção monetária, os juros de mora têm natureza diversa, consistindo na indenização pelo retardamento da execução do débito, sendo considerados bens acessórios que remuneram o credor pela privação do capital (DINIZ, 2007).

Ponto relevante é que, conforme o artigo 3º da E.C. 113/2021, nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, inclusive do precatório, para fins de atualização monetária e remuneração do capital e de compensação da mora, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial SELIC acumulado mensalmente (BRASIL, 2021).

Essa discussão já se encontra judicializada, sendo objeto de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a ADI 7.047, proposta pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista) e a ADI 7.064, proposta pela

OAB e outros órgãos de classe, em que se alega que o índice não recompõe adequadamente as perdas inflacionárias, além de se questionar uma série de outros pontos relacionados às E.C. 113 e 114 de 2021.

De todo modo, os juros moratórios têm natureza indenizatória e, diante de sua natureza, especialmente no caso do FUNDEF, os valores devidos a título de juros moratórios não aderem à vinculação, de forma que podem ser utilizados para pagamento dos honorários advocatícios contratuais, inclusive com o destacamento dos valores.

Esse entendimento, especialmente, fora objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, que decidiu de forma unânime a questão, proferindo decisão com caráter vinculante, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº528, Informativo de edição 1047/2022, na qual ficou explicitamente estabelecido que o comando constitucional não abre margem para destinação dos recursos para fim diverso que não seja exclusivamente a Educação, tornando inconstitucional a utilização para pagamento dos honorários contratuais. Todavia, admite-se o pagamento com somente verbas provenientes dos juros moratórios incidentes.

Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça vem apresentando entendimento que se coaduna com o do Supremo Tribunal Federal, arrolado anteriormente. Como exemplo, o Acórdão do Agravo Interno no Recurso Especial nº1.880.972 - Alagoas, pela 2ª Turma, julgado em 19.04.2022, DJe 03/05/2022, que deu origem ao Informativo nº735.

Com relação à verba advocatícia, restou demonstrado ser direito do causídico a retenção do percentual de honorários contratuais se requerida mediante a juntada do contrato, antes da expedição do requisitório, com fulcro no art. 22, §4º, da Lei nº. 8.906/94.

Desta forma, os montantes não repassados aos Municípios em seu devido tempo fizeram com que a Administração destes, teoricamente, empregasse recursos de outros setores para suprir a ausência das referidas verbas do FUNDEF.

Nesse sentido, a tese aplicada ao caso em debate corrobora o destaque das verbas do FUNDEF para honorários advocatícios dentro dos valores expressados pelos juros de mora. Isto porque a Suprema Corte reconheceu sua natureza indenizatória, os quais "têm natureza autôno-

ma em relação à natureza jurídica da verba em atraso" (RE 855.091-RG, DJ-e de 15.03.2021).

Nessa lógica, não existe impedimento legal ou inconstitucionalidade da destinação dos valores provenientes dos juros moratórios incidentes sobre o valor dos precatórios para pagamento dos honorários advocatícios contratuais, especialmente, não existindo vedação no pagamento, não remanesce óbice à aplicação do art. 22, § 4º da Lei 8.906/94 e Súmula Vinculante 47 do Supremo Tribunal Federal, sendo possível o requerimento de destacamento e expedição de precatório ou Requisição de Pequeno Valor destinado ao pagamento dos honorários advocatícios, desde que limitado ao valor dos juros moratórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do histórico de negligência do Poder Público, no que se refere à disponibilização de uma educação pública de qualidade dentro do Brasil, originou-se, em consequência, um déficit generalizado em diversos aspectos sociais, provocando prejuízos concretos e inviabilizando o acesso amplo aos Direitos Fundamentais constitucionalmente garantidos.

É impossível dissociar-se o desenvolvimento educacional da ideia de um instrumento de garantia e perspectiva de concretização dos direitos sociais tutelados pela Constituição. Mesmo diante da consolidação da tese de que os valores dos precatórios do FUNDEF têm vinculação à Educação, o tema ainda gera inúmeros debates judiciais e doutrinários, especialmente para encontrar soluções acerca do impasse da subvinculação dos precatórios, na forma como se verifica no art. 60, XII, do ADCT c/c art. 22, da Lei 11.494/2007, diante de expor um aumento salarial que na prática não encontra sustentação econômica plausível, em razão de inexistir repasse posterior que viabilize a manutenção do novo limite salarial.

No intuito de diminuir essa evidente celeuma, em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas da União, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 528, em 23/02/2022, expôs que os valores a serem percebidos

dos pelos entes federados necessariamente precisam seguir a subvinculação, com destinação de 60% para pagamento de professores, na forma do artigo 22 da Lei 11.494/2007, vigente à época. Contudo, isso deve ser feito de modo a evitar um aumento salarial insustentável que acabe por inviabilizar sua manutenção posterior aos professores do ensino básico.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal julgou a matéria sob a perspectiva da Emenda Constitucional nº 114, dando entendimento diverso da subvinculação de remuneração para abono (art. 5º, parágrafo único). Nesse sentido, o que se estabeleceu é que o pagamento da forma originalmente prevista seria impossível e que, por essa razão, o repasse deve ser feito na forma de abono, o que não acarreta obrigação contratual, nos termos da disposição constitucional.

Como desenvolvido no presente trabalho, quando da atuação de advogado, este faz jus ao recebimento de honorários em razão de sua atuação, sendo, especialmente, garantido o direito ao destacamento da verba honorária com expedição de precatório ou Requisição de Pequeno Valor próprio, e de natureza alimentar, conforme artigo 22 da Lei 8.906/94, e Súmula Vinculante nº 47, do Supremo Tribunal Federal.

Além disso, também é possível concluir que não existe ilicitude na contratação de advogado sem licitação por Municípios, na medida em que, diante da singularidade da atuação e da impossibilidade de averiguação do trabalho intelectual por licitação, faz-se necessária a incidência dos artigos 13 e 25 da Lei 8.666/93.

Diante do entendimento da impossibilidade de destinação dos recursos para finalidade que não seja a educação, surge uma colisão entre o direito dos advogados em ter os valores destacados e, portanto, retirados do FUNDEF, com a vinculação legal estabelecida aos valores.

Em conclusão, torna-se vedado o destacamento ou a utilização das verbas vinculadas ao FUNDEF para pagamento dos honorários advocatícios. Porém, isso não retira dos Municípios a obrigatoriedade do adimplemento daquilo previamente contratado. Entretanto, essa vedação tem incidência no que se refere ao valor simples e sua correção monetária, não sendo aplicado aos valores devidos a título de juros moratórios, em razão dessa verba possuir natureza indenizatória, não existindo aderência à vinculação legal.

Sob esta perspectiva, conforme o Informativo 1047/2022 do Supremo Tribunal Federal, é admissível o pagamento de honorários advocatícios com verbas provenientes dos juros moratórios incidentes no precatório devido pela União. Portanto, não se verifica óbice na aplicação do artigo 22 da Lei 8.906/94 e Súmula Vinculante 47 do STF, podendo o advogado requerer o destacamento e a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, desde que limitado a verba referente aos juros moratórios que não se vinculam à destinação específica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código de Ética e Disciplina da OAB**. Publicado no Diário da Justiça, Seção 1, do dia 01.03.1995. Disponível em: <https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoOab/codigodeetica.pdf>. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. Constituição. **ADCT de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 108, de 26 de Agosto de 2020**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 114, de 16 de Dezembro de 2021**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília,

DF, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de Setembro de 1996**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de Dezembro de 2006**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de Março de 2015. Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. **Lei 8.666, de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8.906, de 4 de Julho de 1994. Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**. Diário Oficial da União, Brasília, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. **Lei Nº 14.325 de 12 de Abril de 2022. Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Diário Oficial da União,

2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.325-de-12-de-abril-de-2022-393234170>. Acesso em 20 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 47**. Data de Publicação: 02 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2504>. Acesso em: 07 maio 2022.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional da Correção Monetária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 203: 41-58, jan./mar. 1996. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46689/46648/96527>. Acesso em: 08 maio 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro. 2º volume: teoria geral das obrigações**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Precatórios e Requisição de Pequeno Valor no Direito Constitucional e no Direito Financeiro**. São Paulo: Editora IPAM, 2018, v. 3.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann *et al.* **Precatórios e o seu novo regime jurídico**: A visão do Direito Financeiro, integrada ao Direito Tributário e ao Direito Econômico. 2. ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019.

SIMONSEN, Mario H. Correção Monetária – a experiência brasileira. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, p. 65-69, 1975. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/download/70754/68185/0>. Acesso em: 08 maio 2022.

STF. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO

FUNDAMENTAL: ADPF 528. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJ: 22/03/2022. STF, 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5497412>. Acesso em: 01 abr. 2022.

STF. Informativo Edição 1047 de 25 de março de 2022.

Disponível em https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1047.pdf. Acesso em 08 maio 2022.

STF. SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA Nº 66.

Relator: Ministro Dias Toffoli (Presidente). DJ: 13/05/2020. STF, 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur423933/false>. Acesso em: 07 maio 2022.

STJ. RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.332/RS.

Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJ: 19/12/2013. STJ, 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201000806673. Acesso em: 07 maio 2022.

STJ. RECURSO ESPECIAL Nº 1.703.697/PE.

Relator: Min. Og Fernandes. DJ: 10/10/2018. STJ, 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701137834&dt_publicacao=26/02/2019. Acesso em: 07 maio 2022.

STJ, AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL NJ 1.880.972/AL.

Relator: Min. Og Fernandes. DJ: 03/05/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%28AIRESP.clas.+ou+%22AgInt+no+REsp%22.clap.%29+e+%40num%-3D%221880972%22%29+ou+%28%28AIRESP+ou+%22AgInt+no+REsp%22%29+adj+%221880972%22%29.suce>. Acesso em 20 de maio 2022.

GOVERNANÇA DA SEGURANÇA CIBERNÉTICA NO BRASIL: ESTRUTURA E DESAFIOS

Constança Maria Maia Arruda⁵

INTRODUÇÃO

A tecnologia da informação (TI) desempenha atualmente um papel essencial para o negócio de todas as organizações. Ao mesmo tempo, à medida que se observa um crescimento no uso de tecnologias, é possível também visualizar o crescimento do uso da internet e das mídias sociais, o que cada dia mais conduz as pessoas a toda ordem de exposição nas redes.

Isso se coaduna com o que destaca Manuel Castells (2001, p. 22), sobre o final do século XX ser marcado pela ocorrência de “substantivas mudanças tecnológicas concentradas nas tecnologias da informação que remodelaram a base material da sociedade, formatando novas formas de relação entre a economia, o Estado e a sociedade”.

Dados divulgados em abril de 2020 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que 45,9 milhões de brasileiros

5 Mestre em Matemática Aplicada a Sistemas pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Analista de Sistemas da Carreira de Tecnologia Militar do COMAER; Chefe da Assessoria de Governança de TI do CCA-RJ. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais (PPGCA), da Universidade da Força Aérea (UNIFA).

ainda não tinham acesso à internet em 2018. Este número corresponde a 25,3% da população com 10 anos ou mais de idade (SILVEIRA, 2020).

Em 2021, o Brasil saltou da 71^a para a 18^a posição no Índice Global de Segurança Cibernética 2020, *ranking* realizado pela União Internacional de Telecomunicações (ITU - sigla em inglês), agência da Organização das Nações Unidas (ONU) especializada em tecnologia da informação e comunicação (ITU, 2021). Os usuários globais da internet subiram para 4,95 bilhões no início de 2022, com a penetração da internet agora em 62,5% da população total do mundo. Em termos de usuários de mídia social, existiam 4,62 bilhões de usuários em todo o mundo em janeiro de 2022 (AMPER.AG, 2022).

Mustasilta (2021, p. 31) ressalta que em 2030 a influência das plataformas sociais (mídia) terá se expandido amplamente, tanto em termos de número de usuários quanto de propósitos de uso.

Em relação aos primórdios da segurança da informação no Brasil, em seu artigo de abril de 2006, Hoepers e Steding-Jessen (2006) afirmavam que: “uma das tendências observadas pela comunidade de segurança da informação nos últimos anos tem sido a migração do alvo dos ataques para os usuários finais de internet, tanto residenciais quanto corporativos”. Os autores mencionam ainda o Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT.br), mantido pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, que, entre o conjunto de ações que visa melhorar o quadro da segurança da informação no País, visando auxiliar a educação dos usuários residenciais e corporativos, mantém, desde 2000, a Cartilha de Segurança para a Internet (HOEPERS; STEDING-JESSEN, 2006).

No Brasil, a primeira Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal foi instituída por meio do Decreto n. 3.505/2000. Tal Decreto foi revogado em 2018, pelo Decreto n. 9.637/2018, sendo então instituída a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI), que se encontra em vigor (BRASIL, 2018a), posteriormente alterado pelo Decreto n. 9.832/2019 (BRASIL, 2019a).

Após esta primeira Política, que tratava apenas da Segurança da informação, várias outras legislações vieram, entre estas a supramencionada-

da PNSI, que menciona a segurança cibernética como sendo abrangida pela segurança da informação.

Assim, no presente artigo, é realizada uma análise da governança da segurança cibernética no País, com foco na sua estrutura, visando compreender desafios considerados e perceber eventuais achados, que venham a proporcionar melhoria nessa governança, ao analisar, ainda, o contexto atual da cibernética, estratégias cibernéticas e aspectos relacionados ao setor cibernético, em outros países e blocos, bem como se analisa os principais aspectos contidos na E-Ciber brasileira.

Em relação à conceituação dos termos: Cibernética, Segurança Cibernética e Defesa Cibernética, verificou-se que os termos consagrados são aqueles constantes da publicação “Desafios estratégicos para segurança e defesa cibernética” (BARROS; GOMES; FREITAS, 2011, p. 17), que são, inclusive, adotados, com breves adaptações, na Doutrina Militar de Defesa Cibernética (BRASIL, 2014).

1. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E SEGURANÇA CIBERNÉTICA

1.1. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E SEGURANÇA CIBERNÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL; E “SETOR CIBERNÉTICO” NA DEFESA BRASILEIRA

Conforme supramencionado, o tema “Segurança da Informação” foi pela primeira vez abordado na legislação federal, por meio do Decreto n. 3.505/2000 (BRASIL, 2000), que instituía a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Já a ameaça cibernética começa a ser estrategicamente tratada pela Defesa brasileira em 2005, ano em que é publicada a Política de Defesa Nacional (PDN), que passou a denominar-se Política Nacional de Defesa (PND) em 2013 (BRASIL, 2013); (BRASIL, 2018c); (BRASIL, 2020b).

Por sua vez, a Estratégia Nacional de Defesa (END), cuja primeira versão foi publicada em 2008 (BRASIL, 2008), definiu os três setores

considerados de importância estratégica para a defesa nacional, como sendo: o nuclear, o espacial e o cibernético. Cada um desses setores estratégicos definidos pela END está associado a uma Força responsável por seu desenvolvimento prioritário, ficando o setor cibernético com o Exército Brasileiro, o setor nuclear a cargo da Marinha do Brasil (MB) e o setor aeroespacial, com a Força Aérea Brasileira (FAB).

Em 2009, o Decreto n. 7.009/2009, que cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), inclui, pela primeira vez, entre os temas tratados por essa Câmara, a segurança cibernética (vale lembrar que o Decreto n. 7.009/2009 foi revogado pelo Decreto n. 9.819/2019) (BRASIL, 2019d).

Em 2010, dando continuidade às ações da END, a Diretriz Ministerial n. 14/2009 do MD, incumbiu o Exército Brasileiro de institucionalizar o Núcleo do Centro de Defesa Cibernética do Exército (Nu CDCiber).

Em 2012, foi editada a Política Cibernética de Defesa (BRASIL, 2012b). Em 2014, foi publicada a Doutrina Militar de Defesa Cibernética (BRASIL, 2014), com a finalidade de:

estabelecer os fundamentos da Doutrina Militar de Defesa Cibernética, proporcionando unidade de pensamento sobre o assunto, no âmbito do Ministério da Defesa (MD), e contribuindo para a atuação conjunta das Forças Armadas (FA) na defesa do Brasil no espaço cibernético.

Em 2015, foi publicada a Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal com validade até 2018 (BRASIL, 2015). Nesse ano, tal publicação alavancou as discussões sobre o tema, tanto na Administração Pública federal, como também em outros segmentos da sociedade.

Em 2018 (BRASIL, 2018a), foi instituída a Política Nacional de Segurança da Informação. Em cumprimento ao estabelecido nessa Política, e, ainda, por ser considerada a Segurança Cibernética a área mais crítica a ser abordada, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), em janeiro de 2019, entendeu que a Estratégia

Nacional de Segurança Cibernética – E-Ciber (BRASIL, 2020a) seria o primeiro módulo da Estratégia Nacional de Segurança da Informação, a ser ainda elaborada.

A PNSI (BRASIL, 2018a), supramencionada, dispõe sobre a governança da informação, com a finalidade de assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e autenticidade da informação em nível nacional. De acordo com a PNSI, a segurança da informação abrange:

I - a segurança cibernética;

II - a defesa cibernética;

III - a segurança física e a proteção de dados organizacionais; e

IV - as ações destinadas a assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação.

Os assuntos relacionados à Segurança da Informação, Segurança Cibernética e Segurança das Infraestruturas Críticas são tratados pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), da Câmara dos Deputados, cuja presidência é exercida pelo Ministro de Estado Chefe do GSI/PR (BRASIL, 2019a; 2019b).

De acordo com o Decreto que “aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética”: E-Ciber (BRASIL, 2020a),

Em cumprimento ao estabelecido na Política Nacional de Segurança da Informação, e considerada a Segurança Cibernética - Seg Ciber como a área mais crítica e atual a ser abordada, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República elegeu, em janeiro de 2019, a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética - E-Ciber como primeiro módulo da Estratégia Nacional de Segurança da Informação, a seu cargo, a ser elaborada.

Os objetivos estratégicos constantes da E-Ciber são os seguintes:

1. tornar o Brasil mais próspero e confiável no ambiente digital;
2. aumentar a resiliência brasileira às ameaças cibernéticas; e
3. fortalecer a atuação brasileira em segurança cibernética no cenário internacional.

Já a versão da END em vigor, aprovada em 2018, define o seguinte para o setor cibernético: [...] as capacitações destinar-se-ão ao mais amplo espectro de emprego dual. Essa condição implica aprimorar a Segurança da Informação e das Comunicações e a Segurança Cibernética, em todas as instâncias do Estado” (BRASIL, 2018c).

1.2. ATORES E ÓRGÃOS DO GOVERNO BRASILEIRO NO SETOR CIBERNÉTICO

De acordo com BRASIL (2010, p. 107), as atuações dos principais atores e órgãos do governo brasileiro, no setor cibernético, dividem-se em duas vertentes: Segurança Cibernética, contemplando ações que podem ser preventivas ou repressivas; e Defesa Cibernética, mediante ações operacionais, caracterizadas por ações operacionais, de caráter defensivo e ofensivo.

Ao GSI/PR compete: coordenar as atividades de segurança da informação e das comunicações; planejar, coordenar e supervisionar a atividade de segurança da informação no âmbito da administração pública federal, nela incluídos a segurança cibernética, a gestão de incidentes computacionais, a proteção de dados, o credenciamento de segurança e o tratamento de informações sigilosa (BRASIL, 2019c).

A Doutrina Militar de Defesa Cibernética (BRASIL, 2014) define que, no contexto do Ministério da Defesa, as ações no Espaço Cibernético deverão ter as seguintes denominações, de acordo com o nível de decisão (conforme Figura 1, a seguir):

- nível político - Segurança da Informação e Comunicações e Segurança Cibernética - coordenadas pela Presidência da República e abrangendo a Administração Pública Federal direta e indireta, bem como as infraestruturas críticas da informação nacionais;
- nível estratégico - Defesa Cibernética - a cargo do Ministério da Defesa, Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e Comandos das Forças Armadas, interagindo com a Presidência da República e a Administração Pública Federal; e

- níveis operacional e tático - Guerra Cibernética - denominação restrita ao âmbito interno das Forças Armadas.

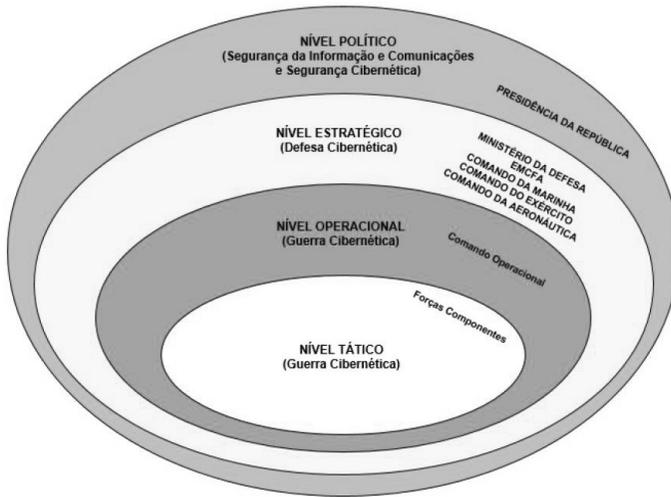


Figura 1: Níveis de decisão.

Fonte: Doutrina Militar de Defesa Cibernética (BRASIL, 2014).

Na esfera do Ministério da Defesa, compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (BRASIL, 2018b): “acompanhamento dos setores estratégicos nuclear, cibernético e espacial definidos na Estratégia Nacional de Defesa e distribuídos, respectivamente, aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.”

Ao realizar um comparativo com a governança cibernética em outros países e blocos, verifica-se que, em relação à governança do setor cibernético nos Estados Unidos, por exemplo, um artigo publicado no site do *Modern War Institute at West Point* (MANGIN, 2021) destaca a criticidade do papel desempenhado pelo *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) em relação às ameaças cibernéticas estrangeiras daquele país, cada vez mais sofisticadas e persistentes. O autor descreve de que forma o ODNI pode facilitar a colaboração, o compartilhamento de informações e o provimento de uma resposta combinada às ameaças estrangeiras, “[...] revisando as recomendações da *Cyberspace Solarium*

*Commission*⁶ para o governo dos EUA, e fornecendo ideias e exemplos de como o ODNI, com outras agências, pode efetivamente concretizar essas recomendações.”

2. A ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA CIBERNÉTICA: E-CIBER

Ao analisar a E-ciber brasileira, acima referida, por um lado, observa-se que ela vem ao encontro de uma demanda interna por um posicionamento do Governo Federal sobre a Segurança Cibernética, pois os recursos de tecnologia estão cada dia mais presentes na realidade do País e no funcionamento da burocracia do Estado, quer seja na vida privada dos cidadãos, quer seja na atividade econômica do País. Por outro lado, a demanda externa aponta para a necessidade de alinhamento às demais regulações correlatas ao tema, no País, como, por exemplo, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Neste aspecto, órgãos e entidades ligadas à Administração Pública Federal deverão se guiar pela Estratégia e seguir os preceitos da LGPD. Sobre o fato, a advogada especialista em Direito Digital Patricia Peck destaca que, “apesar da E-ciber mencionar a adequação e harmonização com o Marco Civil da Internet e com a LGPD, o Decreto não trata especificamente sobre questões de segurança pública e defesa nacional, naquilo que compete o artigo 4º da LGPD” (REDAÇÃO, 2020).

Quanto à oportunidade de publicação da E-Ciber, Malagutti (2020, p. 32) relata que o Brasil foi o penúltimo país a publicar sua estratégia nacional para o ciberespaço, entre as 15 maiores economias: Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, Índia, Reino Unido, França, Itália, Brasil, Canadá, Rússia, Coreia do Sul, Espanha, Austrália e México.

Outro aspecto considerado relevante a ser pensado é aquele relacionado às críticas recebidas pelo conteúdo em si, da E-Ciber, pois, para alguns autores, entre estes Hurel (2021, p. 21), a E-Ciber se constitui mais em

6 A US Cyberspace Solarium Commission (CSC) é apoiada pelo College of Information and Cyberspace (CIC) da National Defense University (NDU). A contribuição da CIC inclui organização de eventos, além de oferecer contributos no desenvolvimento de políticas e oportunidades de integração com outros especialistas. Conforme informação disponível em: <https://cic.ndu.edu/Events/Solarium-Commission/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

um diagnóstico do cenário da cibersegurança no país ou até mesmo “uma carta de boas intenções” — algo que o Livro Verde de Segurança Cibernética já teria realizado em 2010 (BRASIL, 2010) — do que um documento operacional com direcionamento e metas claras de implementação.

Aspectos positivos também são visualizados no sentido de que a E-Ciber avança ao trazer uma ação estratégica específica sobre a cooperação e atuação internacional do Brasil em segurança cibernética. Visualiza-se que a Estratégia abre espaço para uma visão mais robusta sobre o futuro da ciberdiplomacia ao reconhecer a cooperação internacional nessa área e destacar recomendações específicas para o tema. Neste viés, Hurel (2021, p. 23) aponta ainda que o Ministério das Relações Exteriores tem aumentado gradualmente seu envolvimento em temas relacionados à segurança cibernética. E registra que, em 2020, o Brasil destacou seu primeiro ciberdiplomata, encarregado de acompanhar pautas nacionais e internacionais associadas ao tema.

Moret e Pawlak (2017) abordam o tema da ciberdiplomacia na União Europeia (UE), em especial quanto ao desenvolvimento de um *framework* para uma resposta diplomática conjunta da União Europeia a atividades cibernéticas maliciosas – a chamada *The EU Cyber Diplomacy Toolbox (CDT)*”, que visa fornecer à UE e aos seus países-membros a capacidade de atenuar e/ou desencorajar o comportamento de potenciais agressores. Os autores explanam que, diante de um ambiente de ameaças em rápida evolução e de um impasse na discussão global sobre normas de comportamento responsivo do Estado e direito internacional no ciberespaço, em junho de 2017, os ministros das Relações Exteriores da UE decidiram endossar o desenvolvimento desse *framework*.

Relativamente à ciberdiplomacia e ao fato de que estruturas civis também fazem parte das estruturas críticas do País e, portanto, precisam fazer parte da governança do setor cibernético no país, cabe destacar que, de acordo com notícia publicada no “Council on Foreign Relations” (SEGAL, 2021), o Presidente Biden assinou ordem executiva para melhorar a cibersegurança nos EUA, após o ataque de *ransomware* à companhia Colonial Pipeline, no sentido de modernizar a estratégia e as defesas de segurança cibernética dos Estados Unidos. A ordem demanda que o Instituto Nacional de Padrões e Tecnologia estabeleça novas diretrizes para fornecedores que

fornecem *software* para o governo, exigindo critérios para avaliar as práticas de segurança dos desenvolvedores e dos próprios fornecedores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à governança da segurança cibernética no Brasil, considerações são apontadas nas fontes analisadas e alguns desafios ainda se fazem presentes. Hurel (2021, p. 10) aponta que O GSI/PR, por meio do Departamento de Segurança da Informação, e as Forças Armadas, via Comando de Defesa Cibernética e Centro de Defesa Cibernética, se colocam como ponto central das responsabilidades e competências associadas com a segurança e defesa cibernética, respectivamente. No entanto, essa autora ressalta que, apesar desses polos de concentração de competências, a responsabilidade prática e atuação em temas relacionados à segurança cibernética dependem de um grupo maior de atores, conforme é possível visualizar na Figura 2, a seguir.

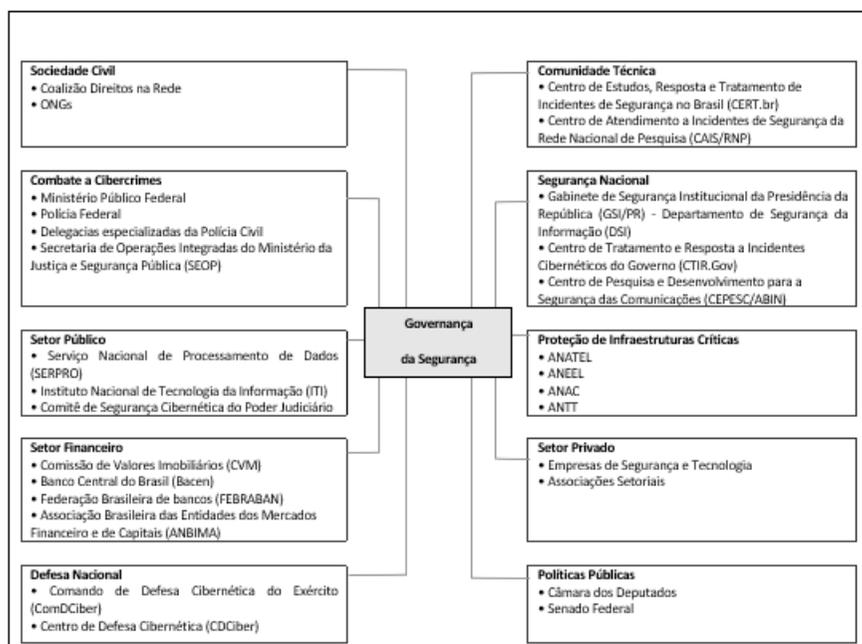


Figura 2: Governança da Segurança Cibernética no país.

Fonte: Adaptado de Hurel (2021, p. 11).

Em relação aos desafios centrais para a governança da segurança cibernética no Brasil, abordados no contexto da E-Ciber, Hurel aponta, entre estes: “A ausência de uma linguagem compartilhada para se referir às questões de segurança cibernética/digital na sociedade; e a associação de segurança cibernética com assuntos, responsabilidades e competências de instituições militares” (HUREL, 2021, p. 12).

Especificamente quanto à estrutura existente, em termos da Defesa, Malagutti (2020, p. 35, 36) analisa que, diferentemente dos casos do programa nuclear, a cargo exclusivo da Marinha, e do programa espacial, a cargo exclusivo da Força Aérea, a defesa cibernética, embora seja atribuição estratégica do Exército, constitui um comando conjunto das três Forças Armadas singulares. Do ponto de vista conceitual, o entendimento seria de que tal comando conjunto fosse vinculado ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) ou ao Ministro da Defesa (MD), o que, como já mencionado, ocorre nos países analisados, e não a uma força singular.

Esse autor menciona, entre outros aspectos, o posicionamento do Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) dentro da estrutura organizacional da Defesa brasileira, especificamente, no âmbito do Exército Brasileiro. E destaca que Alemanha e China optaram pela criação de forças singulares independentes, enquanto EUA, França e Reino Unido atuam com comandos que reúnem efetivos das diferentes forças singulares sob um comando unificado, subordinados ao Estado-Maior Conjunto ou a um comando estratégico nacional (MALAGUTTI, 2020, p. 30).

Assim, quanto ao aspecto “estrutura”, visualiza-se, com base nos estudos realizados, a necessidade de serem pensadas alternativas para a estrutura de governança do setor cibernético, ora vigente no País, seja por meio da vinculação do ComDCiber ao Ministério da Defesa, ou ao EMCFA, do MD, seja até mesmo por meio da criação de uma força singular.

O estabelecimento de um Conselho Nacional de Segurança Cibernética “que congregue diversos atores estatais e não estatais, com o objetivo de pensar a segurança cibernética sob um prisma abrangente, inclusivo, moderno e com ênfase nas reais necessidades nacionais”, conforme prevê a E-Ciber, poderá talvez minimizar os impactos da estru-

tura existente. No entanto, a implementação e o funcionamento de tais mecanismos podem não ser os mais viáveis para o fim a que se propõem, o que pode vir a trazer ainda maiores incertezas sobre a contribuição da sociedade civil e da academia nesses processos, como afirma (HUREL, 2021, p. 29).

Cabe, no entanto, tratar outro aspecto não menos impactante para a área cibernética, qual seja, a aquisição e retenção de profissionais dessa área, seja na Administração Pública, quanto no âmbito da Defesa e das Forças Armadas.

Em relação à aquisição e retenção de membros da área cibernética, tanto de militares quanto de civis, Malagutti (2020) faz um comparativo de proporcionalidade do efetivo cibernético, em relação ao efetivo total das forças armadas, em oito países: China, EUA, Alemanha, Rússia, Brasil, Reino Unido, França e Itália (Quadro 1 do Anexo 3). No comparativo, a Alemanha dispõe de uma força cibernética singular com efetivo equivalente a 7,39% do efetivo total de suas forças armadas, enquanto a França emprega 1,31% de seu efetivo total, o Reino Unido 1,04%, e os EUA têm 0,44%; no Brasil, esse percentual é de apenas 0,05%. A média geral dos “efetivos cibernéticos” calculada pelo autor foi de 1,07% dos efetivos totais (MALAGUTTI, 2020, p. 39).

Quanto ao aspecto de carreiras e retenção de talentos, concordamos com Malagutti (2020), quando o autor menciona a necessidade de existir um plano de carreira que permita que os civis possam ascender na estrutura de Defesa Cibernética, inclusive a cargos de natureza decisória e de planejamento, oportunidade que o autor visualiza em uma possível criação de uma Carreira de Estado de Especialista em Defesa, prevista na END de 2020, enviada ao Congresso (BRASIL 2020b, p. 43).

Para os militares, da mesma forma que esse autor, sugere-se a criação, a curto prazo, de carreiras na área cibernética que permitam a ascensão profissional dos militares oriundos das diferentes armas, nas diferentes forças singulares, que enveredarem por esse novo domínio, evitando que os mesmos sejam afastados para voltarem a servir em postos e funções específicas de suas armas de origem, podendo, até mesmo, vir a se ter um “quadro” no qual os militares apenas afastar-se-iam para os cursos de aperfeiçoamento, estado-maior e política e estratégia, a exem-

plo do que foi feito pelo U.S. Army e pelo U.S. Marine Corps (MALAGUTTI, 2020, p. 43).

Em se tratando da política de defesa cibernética conduzida pelo governo brasileiro, como política pública, foi elaborado relatório pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, em 2019. Pela análise do referido relatório, verificou-se que o relator, Senador Esperidião Amin, avaliou que “este é um setor já tratado como absolutamente estratégico em todo o mundo, mas que no Brasil permanece sem recursos e negligenciado”. O Relatório aponta “um quadro dramático, que expõe o país a enormes riscos”, segundo as palavras do senador Amin.

Entre as recomendações do relator, estão o aumento do orçamento para o sistema cibernético, a elaboração de lei específica que regule o setor militar e civil e a criação de subcomissão conjunta da CRE com a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) para acompanhar o desenvolvimento do setor (AMIN, 2019).

Desta forma, pela pesquisa realizada, observa-se que a governança cibernética no Brasil enfrenta ainda grandes desafios, que vão desde sua estrutura, não somente no âmbito da Administração Pública Federal, como um todo, e também no âmbito da Defesa brasileira. O tema passa ainda, como analisado, pelas questões relativas às carreiras no setor cibernético, em que se evidencia a dificuldade da captação e retenção de talentos e, ainda, como mencionado pela CRE do Senado Federal, em relação aos recursos aplicados ao setor.

REFERÊNCIAS

- AMIN, Espiridião. **Relatório de Avaliação de Política Pública: A Política Nacional Sobre Defesa Cibernética**. Brasília, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/12/cre-aprova-relatorio-com-sugestoes-para-a-politica-de-defesa-cibernetica>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- AMPER.AG. **We Are Social e HootSuite - Digital 2022** [Resumo e Relatório Completo]; em 26 jan. 2022. Disponível em: <https://>

www.amper.ag/post/we-are-social-e-hootsuite-digital-2022-re-sumo-e-relatorio-completo. Acesso em: 10 set. 2022.

BARROS, Otávio Santana Rêgo; GOMES, Ulisses de Mesquita; FREITAS, Whitney Lacerda de (organizadores). **Desafios estratégicos para segurança e defesa cibernética**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/612/2/Desafios%20estrat%0c3%0a9gicos%20para%20seguran%0c3%0a7a%20e%20defesa%20cibern%0c3%0a9tica.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 10.222, de 5 de fevereiro de 2020**. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética. 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9637.htm#art6i. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Acesse aqui a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) encaminhadas, em 22 de julho de 2020, para apreciação do Congresso Nacional. Atualizado em 24 jul. 2020. 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 9.819, de 3 de junho de 2019**. Dispõe sobre a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9819.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 9.668, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e altera o quantitativo de Gratificações de Exercício de Cargo em Confiança devida a Militares - RMP. 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9668.htm#art7. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 9.819, de 3 de junho de 2019**. Dispõe sobre a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9819.htm#art11. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.637, de 26 de dezembro de 2018**. Institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação, e altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9637.htm#art6i. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.570, de 20 de novembro de 2018**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa e altera o Decreto n. 9.031, de 12 de abril de 2017, o Decreto n. 8.905, de 17 de novembro de 2016, e o Decreto n. 6.944, de 21 de agosto de 2009. 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2018-2022/2018/Decreto/D9570.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9570.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo n. 179, de 2018**. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) n° 2 de 2017 (Mensagem n° 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). 2018c. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-exposicaoodemotivos-157024-pl.html#:~:text=Aprova%20a%20Pol%C3%Aadtica%20Nacional%20de,de%202016%2C%20na%20origem\).](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-exposicaoodemotivos-157024-pl.html#:~:text=Aprova%20a%20Pol%C3%Aadtica%20Nacional%20de,de%202016%2C%20na%20origem).) Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Conselho de Defesa Nacional – Secretaria Executiva. **Portaria n. 14, de 11 de maio de 2015**. Homologa a “Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal – 2015/2018, versão 1.0”, desdobramento da Instrução Normativa GSI/PR n° 01/2008. DOU, Seção 1, n. 88, terça-feira, 12 de maio de 2015.

BRASIL. **Portaria Normativa n. 3.010/MD, de 18 de novembro de 2014**. Aprova a Doutrina Militar de Defesa Cibernética – MD-31-M-07, 1. Edição/2014). Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/136/1/MD31_M07.pdf. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 373 de 2013**: Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem n° 83, de 2012 (Mensagem n° 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-publicacaooriginal-141221-pl.html#:~:text=O%20Congresso%20Nacional%20decreta%3A&text=1%C2%BA%20S%C3%A3o%20aprovados%20os%20>

textos,de%202012%2C%20na%20origem). Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. **Livro verde - segurança cibernética no Brasil**. Gabinete de Segurança Institucional, Departamento de Segurança da Informação e Comunicações; org. Claudia Canongia e Raphael Mandarino Junior. – Brasília: GSIPR/SE/DSIC, 2010. 63 p. Disponível em: http://dsic.planalto.gov.br/legislacao/1_Livro_Verde_SEG_CI-BER.pdf. Acesso em: 2 out. 2021.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação**: economia, sociedade e cultura. Volume I, a sociedade em rede. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

HOEPERS, Cristine; STEDING-JESSEN, Klaus. O cenário da segurança da informação no Brasil. *In*: CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2005**. São Paulo, 2006, p. 53-56. Disponível em: <https://www.cgi.br/publicacao/o-cenario-da-seguranca-da-informacao-no-brasil/>. Acesso em: 10 set. 2022.

HUREL, Louise Marie. **Cibersegurança no Brasil**: uma análise da estratégia nacional. Instituto Igarapé. Apoio Embaixada Britânica Brasília. Artigo Estratégico 54; Abril, 2021.

ITU. **Global Cybersecurity Index 2021**. Disponível em: <https://www.itu.int/pub/D-STR-GCI.01-2021>. Acesso em: 10 set. 2022.

MALAGUTTI, Marcelo Antonio Osller. O Necessário Upgrade na Ciberdefesa Brasileira. **Revista Política Hoje**, vol. 29, n. 1- 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/247928/38815>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MANGN, Ken. ODNI's critical role in cybersecurity: facilitating collaboration, sharing, and a combined response to foreign threats. **Modern War Institute at West Point** (*site* na internet); 20 jul.

2021. Disponível em: <https://mwi.usma.edu/odnis-critical-role-in-cybersecurity-facilitating-collaboration-sharing-and-a-combined-response-to-foreign-threats/>. Acesso em: 21 jul. 2020.

MORET, Erica; PAWLAK, Patryk. The EU Cyber Diplomacy Toolbox: towards a cyber sanctions regime? **European Union Institute for Security Studies (EUISS)**. July, 2017. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2024%20Cyber%20sanctions.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MUSTASILTA, Katariina. **The Future of Conflict Prevention: Preparing for a hotter, increasingly digital and fragmented 2030. MEGATREND 2: Digitalisation and Conflict.** Published by the European Union Institute for Security Studies (EUISS) and printed in Belgium by Bietlot. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. Disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_167_0.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

REDAÇÃO. Para especialista, decreto que aprova Estratégia Nacional de Segurança Cibernética "deixa a desejar". **Migalhas**, n. 5438, 7 fev. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/320085/para-especialista--decreto-que-aprova-estrategia-nacional-de-seguranca-cibernetica--deixa-a-desejar>. Acesso em: 10 set. 2022.

SEGAL, Adam. from Net Politics and Digital and Cyberspace Policy Program. **Cyber Week in Review**: May 14, 2021. Council on Foreign Relations (CFR) 100. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/cyber-week-review-may-14-2021>. Acesso em: 18 jul. 2021.

SILVEIRA, Daniel. Em 2018, quase 46 milhões de brasileiros ainda não tinham acesso à internet, aponta IBGE. 29. abr. 2020. **G1** – Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/04/29/em-2018-quase-46-milhoes-de-brasileiros-ainda-nao-tinham-acesso-a-internet-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2022.

HORÁRIO DE REFERÊNCIA NA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA DE PORTUGAL: UMA REFORMA INACABADA

*Sérgio Laranjinho*⁷

INTRODUÇÃO

Com a globalização e o impulso tecnológico, novos processos de trabalho surgem, representados pela flexibilização da produção, pela especialização flexível, por novos padrões de produtividade e pela nova forma de adequação à lógica do mercado (HARVEY, 1992). Por outro lado, as mudanças na natureza do trabalho, a ênfase das organizações na reorganização e eficiência, a tendência para a desregulamentação, a par de menor influência sindical, conduziram a uma intensificação do trabalho (LEWIS; GAMBLES; RAPOPORT, 2007).

As questões relativas ao equilíbrio trabalho-vida privada (ETVP) ganharam particular visibilidade e uma especial relevância a partir dos anos 90 do século XX. Neste âmbito, foi apresentado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1999, o conceito de “trabalho digno”

7 Docente Universitário e Formador. Licenciado em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa e Licenciado em Ciências Sociais e Licenciado em Educação pela Universidade Aberta. Investigador em Políticas Públicas e Políticas da Cooperação para o Desenvolvimento.

com o objetivo de expressar, no campo do trabalho, os princípios e valores da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Organização das Nações Unidas, em 1948 (SANTOS, 2019).

Com o presente estudo pretendemos analisar o regime jurídico aplicável à duração e organização do tempo de trabalho nas relações jurídicas com vínculo de emprego público, nomeadamente o regime do horário de referência aplicável aos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR) de Portugal, no contexto das questões relativas ao ETVP e no âmbito do conceito de trabalho digno.

Trata-se de um tema com muita relevância para os trabalhadores, pois a divisão do tempo de trabalho e do tempo de não trabalho foi sempre rodeado de grande polémica, tentando os trabalhadores em geral, e os militares da GNR em particular, por um lado, que o tempo de trabalho seja o mais reduzido possível e o empregador público, por outro lado, que seja o mais longo possível. Desta forma, definimos como objetivo perceber as implicações que a aplicação do horário de referência tem na satisfação dos militares da GNR com o trabalho e no quadro da relação entre o trabalho e outras esferas da vida social. Assim, definimos a seguinte Pergunta de Partida: qual o impacte da aplicação do horário de referência na satisfação com o trabalho dos militares da GNR.

Nesta investigação foram utilizados essencialmente o método analítico, através da análise documental de livros, artigos científicos, legislação e documentos, de forma a elaborar a revisão da literatura e o enquadramento teórico, e o método crítico, presente sobretudo na reflexão tecida sobre as implicações da consagração legal e da não aplicação do horário de referência na GNR (SARMENTO, 2013; FORTIN, 2009).

1. ENQUADRAMENTO LÓGICO-CONCEPTUAL

1.1. QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO E TRABALHO DIGNO

Para Grote e Guest (2016), a promoção da qualidade de vida no trabalho é uma causa social e política, que surgiu com o desenvolvimento das sociedades e com o desenvolvimento dos direitos humanos básicos.

Para Cabral (2014), o conceito de qualidade de vida no trabalho inclui o bem-estar (relacionado com o trabalho do indivíduo) e a experiência profissional (relacionada com a sua percepção).

Por sua vez, não existindo uma única definição de equilíbrio trabalho vida-privada Kalliath e Brough (2008, p. 326) propõem como definição de ETVP “a percepção individual de que o trabalho e as atividades de não trabalho são compatíveis e promovem o crescimento de acordo com as suas atuais prioridades na vida”.

A pesquisa tem encontrado resultados que mostram que a percepção de controlo do horário de trabalho tem um efeito positivo sobre o equilíbrio trabalho vida-privada, enquanto o número de horas de trabalho tem um efeito negativo (TAUSIK; FENWICK, 2001).

Por sua vez, o conceito de trabalho digno foi proposto em 1999, na 87ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, pelo diretor-geral da Organização Internacional do Trabalho (ILO, 1999). Esta iniciativa teve como objetivo expressar no campo do trabalho os princípios e valores da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Organização das Nações Unidas, em 1948 (SANTOS, 2019). A justiça social, o pleno emprego e o trabalho digno figuram expressamente como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, sendo esta proposta em 2015 (OIT, 2019a).

O Trabalho Digno é definido como a “oportunidade de acessar emprego produtivo que gere renda justa, segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias, melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social, liberdade para os indivíduos expressarem suas opiniões, organizarem e participar de decisões que afetam suas vidas, e igualdade de oportunidades e tratamento para todos, mulheres e homens” (OIT, 2019b, tradução nossa).

Entre as sete dimensões do conceito de trabalho digno, destacamos o tempo e a carga de trabalho adequados (FERRARO, *et al.*, 2018), pois,

[...] para garantir uma efetiva conciliação entre trabalho, vida pessoal e familiar haverá sempre a necessidade de, em primei-

ro lugar, tornar de forma clara, segura e previsível os tempos de trabalho e o cumprimento do horário de trabalho promovendo formas de organização do tempo de trabalho que permitam aos trabalhadores viver plenamente a vida para além do trabalho (LAMELAS; RITA, 2022, p. 7).

1.2. TEMPO DE TRABALHO, HORÁRIO DE TRABALHO E PERÍODO DE DESCANSO

Por princípio, a duração do trabalho interessa ao trabalhador. Segundo uma perspetiva económica, o problema põe em causa o tempo, valor objetivo, como medida do rendimento do trabalho. Porém, na perspetiva social, o tempo a que se estabelece limites não é tanto o tempo de trabalho, mas o que está em causa é o tempo disponível para o trabalhador depois do tempo de trabalho. Tanto um quanto o outro são tributários de proteção social.

A fixação de um limite máximo para o período normal de trabalho constitui a concretização da vinculação legislativa consagrada nos n.ºs 1, alínea d), e n.º 2 do artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), através dos quais o legislador constitucional visou salvaguardar de uma forma geral a saúde e a segurança dos trabalhadores, o direito ao repouso, a garantia de uma vida pessoal e familiar condigna, assim como o interesse da produtividade do empregador.

O tempo de trabalho nas relações laborais da Administração Pública é um bem constitucionalmente protegido no n.º 1, als. b) e d) e n.º 2, al. b), do artigo 59.º, da CRP. Legalmente, cumprindo o ensejo constitucional, o regime da organização e tempo de trabalho nas relações laborais da administração pública está sistematizado na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. Contudo, o regime da organização e tempo de trabalho nas relações laborais da Administração Pública é regulado com um maior grau de desenvolvimento no Código do Trabalho (CT), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (artigo 4.º e artigo 101.º da LGTFP).

Ao nível da legislação interna portuguesa, o artigo 197.º do Código do Trabalho (CT) dispõe de uma noção de tempo de trabalho que alude

ao tempo de heterodisponibilidade do trabalhador. Note-se que o artigo 197.º do CT contempla módulos temporais distintos: o tempo de trabalho efetivo (n.º 1 do artigo 197.º do CT) e os períodos de inatividade equiparados (n.º 2 do artigo 197.º do CT).

O horário de trabalho define a distribuição do período normal de trabalho por cada dia de trabalho e ao longo da semana; delimita as horas, em cada dia, e os dias, em cada semana, em que o empregador pode exigir o cumprimento da prestação laboral e em que o trabalhador está obrigado à sua realização (ou a estar disponível para tal). Fixa, assim, o início e o termo do período normal de trabalho, os intervalos de descanso, bem como os dias da semana em que o trabalhador fica obrigado a prestar a atividade a que se vinculou (n.ºs 1 e 2 do artigo 200.º do CT).

Note-se que o conceito de horário de trabalho está associado a um elemento de previsibilidade e de estabilidade para o trabalhador (e para a entidade empregadora), através do qual se visa garantir que aquele possa ajustar com alguma segurança o seu tempo de autonomia com o tempo de disponibilidade para o trabalho.

A distinção entre período normal de trabalho (artigo 198.º do CT) e período máximo de trabalho (n.º 1 do artigo 197.º do CT) afigura-se de particular relevo, na medida em que interfere com a interpretação de numerosas normas relativas ao tempo de trabalho, em particular aquelas que regulam a sua organização em moldes flexíveis.

Com efeito, o período máximo de trabalho consiste no número de horas (por dia e por semana) dentro do qual deve ser fixado o período normal de trabalho, excluídas as exceções previstas pelo legislador (como são os casos dos artigos 203.º, n.º 2, 209.º e 210.º, todos do CT). Por sua vez, o período normal de trabalho consiste no tempo de trabalho, ou seja, período durante o qual o trabalhador exerce a atividade ou permanece adstrito à realização da prestação, que o trabalhador se obriga a prestar, medido em número de horas por dia e por semana.

Independentemente do significado que o tempo de descanso representa para o ordenamento jurídico, no que concerne à vida pessoal e social, a saúde e segurança dos trabalhadores, a noção de período de descanso é definida em contraposição ao conceito de tempo de trabalho (art.º 199.º do CT).

No que se refere às finalidades, a consagração de tempo de descanso possui uma dupla finalidade: permitir um tempo de não trabalho (dimensão negativa) e possibilitar um período de lazer ou de descontração (dimensão positiva).

1.3. CONDIÇÃO MILITAR

Nos termos da legislação em vigor, os militares servem, exclusivamente, a República e a comunidade nacional e assumem voluntariamente os direitos e deveres que integram a condição militar (artigo 25.º da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, e artigo 2.º e 16.º, ambos da Lei n.º 11/89, de 1 de junho).

O estatuto da condição militar legalmente previsto consagra as bases gerais a que obedecem genericamente o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres militares na efetividade de serviço, bem como os princípios que norteiam as respetivas carreiras (artigo 1.º da Lei n.º 11/89, de 1 de junho). Note-se que nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 11/89, de 1 de junho, conjugado com o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, o estatuto da condição militar aplica-se igualmente aos militares da Guarda Nacional Republicana (GNR).

Importa ainda assinalar que a Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece uma cláusula geral de restrição ao exercício de certos direitos fundamentais por parte dos elementos que fazem parte das forças e dos serviços de segurança, onde necessariamente se incluem os militares da GNR (artigo 270.º da CRP). Desta forma, os militares em geral e os militares da GNR em particular gozam de todos os direitos e liberdades reconhecidos aos demais cidadãos, embora o seu exercício possa ser sujeito a restrições constitucionalmente previstas (artigo 26.º e 47.º, ambos da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, conjugado com o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março).

Nos termos legais, a condição militar caracteriza-se, entre outras dimensões, pela “permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com sacrifício dos interesses pessoais” [artigo 2.º, al. f) da Lei n.º 11/89, de 1 de junho, conjugada com o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março].

No entanto, não prejudicando o dever de disponibilidade permanente, nem o serviço da Guarda, o Decreto-Lei n.º 30/2017 de 22 de março, consagra o direito de os militares da GNR estarem sujeitos a um horário de referência, onde a organização do tempo de trabalho deverá, entre outros aspetos, assegurar um tempo de repouso entre serviços e a compensação de crédito horário pela prestação de serviço para além do período normal de exercício de funções (artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 30/2017 de 22 de março).

2. REGIMES DE FLEXIBILIDADE DA ORGANIZAÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO: ADAPTABILIDADE E BANCO DE HORAS

O modelo tradicional de organização do tempo de trabalho não responde a possíveis necessidades especiais de empresas, organismos e serviços públicos que têm, por exemplo, distintos ciclos produtivos ou necessidade de assegurar de forma permanente um determinado serviço, durante as vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana.

Assim sendo, atualmente, estão previstos modelos mais flexíveis de gestão do tempo de trabalho onde o período normal de trabalho pode ser estabelecido de forma variável. Os regimes de adaptabilidade e banco de horas, previstos nos artigos 106.º e 107.º da LTFP e, subsidiariamente, *ex vi* n.º 1 do artigo 4.º, n.º 1 do artigo 106.º e, n.º 2 do artigo 107.º, todos da LTFP, e os artigos 204.º a 208.º-B do CT, consistem na faculdade do período normal de trabalho ser definido em termos médios, tendo por referência períodos de tempo que não podem exceder doze meses. Logo, os regimes de adaptabilidade e banco de horas são mecanismos de flexibilização da organização do tempo de trabalho.

Encarado numa perspetiva global, o conceito de adaptabilidade é suscetível de compreender diferentes realidades normativas, como a organização (interna e/ou externa) do trabalho, novas formas de contratação laboral ou o sistema de regulação do trabalho. Porém, atendendo à respetiva inserção sistemática no CT e na LGTFP, aquele conceito possui no CT uma dimensão mais restrita, abrangendo apenas aspetos relacionados com a organização ou distribuição do tempo de trabalho.

O regime de adaptabilidade implica, de uma maneira geral, uma variação da duração diária e/ou semanal do tempo de trabalho fixada no horário de trabalho, passando essa distribuição a ser determinada com base num quadro temporal diverso — o período de referência —, deixando assim de serem observados os estritos limites do período normal de trabalho (oito horas por dia e quarenta horas por semana) e sem que o tempo de trabalho que ultrapasse o horário de trabalho estabelecido seja considerado trabalho suplementar (artigo 204.º do CT).

Repare-se que o período de referência é o intervalo temporal durante o qual vigora o regime de adaptabilidade e em função do qual é determinada a duração média semanal do trabalho (artigo 207.º do CT).

Desta forma, a adaptabilidade constitui um método de organização do tempo de trabalho que, ao longo de determinado período (o período de referência) e sem encargos salariais suplementares, permite às empresas ajustar à variação das respetivas necessidades económicas a duração do tempo de trabalho de que dispõem.

Esse ajustamento pode ser alcançado através do alargamento ou da redução das horas de trabalho, relativamente ao seu período normal, muito embora a duração do trabalho (e a flexibilização do horário de trabalho) não possa ultrapassar em cada dia ou semana determinados limites. Note-se que a redução do tempo de trabalho diário e/ou semanal relativamente ao período normal de trabalho destina-se no plano jurídico a compensar o trabalho que haja excedido aquele mesmo período.

Importa referir que o regime da adaptabilidade consagrado não põe em causa o princípio da duração máxima normal do trabalho diário (oito horas) e semanal (quarenta horas), mais precisamente, os limites legais e convencionais relativos à duração do trabalho (artigo 198.º do CT). Tal decorre não só da letra do próprio artigo 204.º, n.º 1 do CT (“o período normal de trabalho pode ser definido em termos médios”), como do artigo 211.º, n.º 1 do CT (“sem prejuízo dos limites previstos nos artigos 203.º a 210.º”).

Relativamente ao instituto do banco de horas (artigo 208.º do CT) importa referir que, não obstante a retórica que a justifica ou fundamenta, o banco de horas possui uma vertente essencialmente economicista, na medida em que tem como finalidade possibilitar ao empregador au-

mentar unilateralmente o tempo de trabalho para além do período normal (e sem interferir com a prestação deste), razão pela qual não passa de uma modalidade anómala (e autónoma) de trabalho suplementar, para mais isenta dos limites relacionados com a dimensão da empresa ou com a natureza a tempo completo ou parcial dos contratos dos trabalhadores (artigo 228º do CT). Em síntese, o instituto do banco de horas possibilita a faculdade de, dentro de determinados pressupostos, o empregador poder aumentar a duração diária do trabalho estipulada pelas partes.

Repare-se que tal como acontece com as diferentes modalidades de adaptabilidade, o banco de horas não interfere com os limites do período normal de trabalho (artigo 198º do CT).

3. HORÁRIO DE REFERÊNCIA

3.1. ENQUADRAMENTO LEGAL E CARACTERIZAÇÃO

A GNR é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares (artigo 1.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, conjugado com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março).

Nos termos do art.º 27.º do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana (EMGNR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, o exercício de funções policiais por militares da GNR atende ao horário de referência semanal, a regular por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração interna. Note-se que face ao ordenamento jurídico atual o horário de referência semanal é perspetivado como um direito aplicável aos militares da GNR (artigo 18.º do EMGNR).

Assim, decorrente do artigo 27º do EMGNR foi publicada a Portaria nº 222/2016, de 22 de julho, que veio regular o horário de referência semanal dos militares da GNR (artigo 1.º da Portaria nº 222/2016, de 22 de julho).

Além disso, a Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho, foi regulamentada por via da aprovação da NEP/GNR - 3.01.06, de 4 de novembro de 2016, que veio prever os regimes de prestação de serviço e as modalidades de horário e regular os termos em que deve ser prestado o serviço

pelos militares da GNR (n.º 1 do artigo 6.º da Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho).

Numa análise preliminar da Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho, importa destacar cinco aspetos que irão ter o maior interesse na interpretação e aplicação da NEP/GNR – 3.01.06, de 4 de novembro de 2016. Em primeiro lugar, a Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho, refere que o período máximo de trabalho dos militares da Guarda é de 40 horas semanais, apuradas em cômputo mensal ou trimestral, de acordo com os regimes de prestação de serviço, e modalidades de horário, aplicáveis (n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho). Em segundo lugar, todos os militares da GNR estão incluídos em algum dos regimes de prestação de serviço (n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho), no qual desenvolvem a sua atividade através da modalidade de horário previsto para cada regime (n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho). Em terceiro lugar, se o crédito horário se traduz no descanso compensatório a atribuir em consequência do excesso de horas de serviço prestadas relativamente ao horário de referência, devendo ser igual ao excesso do número de horas (n.º 1 do artigo 4.º da Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho), o descanso compensatório corresponde, em regra, ao número de horas a descontar por dia no período normal de trabalho semanal ou, quando aplicável, na atribuição de dias de descanso (n.º 3 do artigo 5.º da Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho). Em quarto lugar, nos termos do n.º 2 do artigo 5 da Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho, de acordo com os regimes de prestação de serviço e as modalidades de horário poderá ser atribuído um dia de descanso semanal complementar. Por fim, em quinto lugar, na forma de atribuição e aplicação do descanso compensatório, importa referir que o crédito horário se traduz no descanso compensatório a atribuir em consequência do excesso de horas de serviço prestadas relativamente ao horário de referência, devendo ser igual ao excesso do número de horas prestadas (n.º 1 do artigo 4.º e n.º 3 do artigo 5.º da Portaria n.º 222/2016, 22 de julho). Logo, para efeitos de atribuição do descanso compensatório deve ser feita a redução equivalente de tempo de trabalho ao horário de referência semanal do mês em que se irá usufruir do descanso compensatório.

3.2. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DO HORÁRIO DE REFERÊNCIA

Um dos poucos estudos de avaliação de impacto da aplicação do horário de referência foi a investigação aplicada com o título de «*O impacto da implementação do horário de referência na atividade operacional do Comando Territorial de Coimbra*», realizado em 2018, que teve como objetivo principal descrever as consequências da implementação do horário de referência na atividade operacional do Comando Territorial de Coimbra, da GNR (MANSO, 2018). Nesta investigação conclui-se que, em geral, os militares beneficiam de menos horas de trabalho e de mais dias de descanso semanais, permitindo uma gestão facilitada da vida pessoal e profissional.

CONCLUSÕES

Do exposto no presente estudo, que incide sobre o tempo e período de trabalho, podemos retirar as seguintes conclusões:

- a) O controlo do horário de trabalho tem um efeito positivo sobre o equilíbrio trabalho vida-privada, enquanto o número de horas de trabalho tem um efeito negativo;
- b) O regime jurídico do tempo de trabalho está constitucionalmente previsto no n.º 1 e n.º 2 do artigo 59.º da CRP, legalmente previsto nos artigos 101.º a 121.º da LTFP e, subsidiariamente, nos artigos 197.º a 131.º do CT;
- c) Face ao ordenamento jurídico atual o horário de referência semanal é perspetivado como um direito aplicável aos militares da GNR;
- d) Na atribuição do descanso compensatório deve ser feita a redução equivalente de tempo de trabalho ao horário de referência semanal do mês em que se irá usufruir do descanso compensatório, permitindo que o cômputo do período normal de trabalho em termos médios seja as 40 horas semanais (n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 222/2016, de 22 de julho);

e) Na avaliação da aplicação do horário de referência num comando territorial da GNR ficou demonstrado que, em geral, a aplicação do horário de referência trouxe aos militares da GNR menos horas de trabalho e mais dias de descanso semanais, permitindo uma gestão facilitada da vida pessoal e profissional.

Considerando o reduzido corpo de conhecimento nesta área, são claramente necessários mais estudos afins a este e aos que este referencia. Consequentemente, sugerem-se as seguintes linhas de investigação:

- 1) desenvolvimento de uma investigação dirigida à avaliação dos impactes na implementação do horário de referência na produtividade dos militares da GNR;
- 2) desenvolvimento de uma investigação dirigida à avaliação sobre a real aplicação do quadro legal do horário de referência e os motivos da sua não implementação na organização.

Esta é assim, uma área de estudo e de investigação a desenvolver e aprofundar, tendo em vista o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável e da agenda da OIT sobre a promoção do trabalho digno.

REFERÊNCIAS

- CABRAL, Arlinda Manuela dos Santos. **A inserção profissional dos diplomados do ensino superior: conciliação e conflito na relação entre o trabalho e outras esferas da vida social.** 2014. Tese (Doutoramento em Sociologia) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2014.
- FERRARO, Tânia; PAIS, Leonor; DOS SANTOS, Nuno; MOREIRA, João. The Decent Work Questionnaire: Development and validation in two samples of knowledge workers. **International Labour Review**, 157 (2), p. 243-265, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ilr.12039>.
- FORTIN, Marie-Fabienne. **O processo de investigação: da concepção à realização.** Loures: Lusociência, 2009.

- GROTE, Gudela; GUEST, David. The case for reinvigorating quality of working life research. **Human Relations**, 70 (2), p. 149-167, 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0018726716654746>.
- HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. 13. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Report of the Director-General: Decent Work, 1999.
- KALLIATH, Thomas; BROUGH, Paula. Work-life balance: A review of the meaning of the balance construct. **Journal of management & organization**, vol. 14, n.º 3, 2008, p. 323-327. Disponível em: https://covid19.bccampus.ca/wp-content/uploads/2020/07/Work-life_balance_A_review_of_the_meaning.pdf.
- LAMELAS, Filipe; RITA, Pedro. Da Agenda do Trabalho Digno ao Programa do Governo: anatomia de uma reforma por fazer. **Políticas em Análise**, n.º 7. CoLABOR, 2022. Disponível em: https://colabor.pt/wp-content/uploads/2022/07/Da-Agenda-do-Trabalho-Digno-ao-Programa-do-Governo_anatomia-de-uma-reforma-por-fazer.pdf.
- LEWIS, Suzan; GAMBLES, Richenda; RAPOPORT, Rhona. The constraints of a 'work-life balance' approach: An international perspective. **The International Journal of Human Resource Management**, vol. 18, n.º 3, p. 360-373, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09585190601165577>.
- MANSO, Patrícia. **O impacto da implementação do horário de referência na atividade operacional do Comando Territorial de Coimbra**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Academia Militar, Lisboa, 2018.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalhar para um Futuro Melhor – Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho**. Lisboa: OIT, 2019a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). (2019b). **Trabalho Digno**.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**, 1976.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março**. Aprova o Estatuto dos militares da Guarda Nacional Republicana. 2017.

PORTUGAL. **Lei n.º 11/89, de 1 de junho**. Define as **bases gerais do estatuto da condição militar**. 1989.

PORTUGAL. **Lei n.º 35/2014, de 20 de junho**. Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. 2014.

PORTUGAL. **Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro**. Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana. 2007.

PORTUGAL. **Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro**. Aprova o Código do Trabalho. 2009.

PORTUGAL. **Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho**. Aprova a Lei de Defesa Nacional. 2009.

PORTUGAL. **NEP/GNR - 3.01.06 de 4 de novembro de 2016**. Regulamento administrativo que veio prever os regimes de prestação de serviço e as modalidades de horário e regular os termos em que deve ser prestado o serviço pelos militares da Guarda Nacional Republicana. 2016.

PORTUGAL. **Portaria n.º 222/2016, 22 de julho**. Regula o horário de referência semanal dos militares da Guarda Nacional Republicana. 2016.

SANTOS, Nuno. Trabalho digno expressando valores universais e respeitando diversidade cultural: Proposições para a intervenção. **Psychologica**, 62 (1), 233-250, 2019. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/47199/1/Decent_work_expressing_universal_values.pdf.

SARMENTO, Manuela. **Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses**. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2013.

TAUSIG, Mark; FENWICK, Rudy. Unbinding time: Alternate work schedules and work-life balance. **Journal of family and economic issues**, vol. 22, nº 2, 2001, p. 101-119. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/226027834_Unbinding_Time_Alternate_Work_Schedules_and_Work-Life_Balance.

O “ACESSA SUS” COMO FERRAMENTA NA REDUÇÃO DAS AÇÕES JUDICIAIS NA GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA DA CIDADE DE SÃO PAULO

*Ronaldo de Oliveira Jarnyk*⁸

*Arthur Bezerra de Souza Junior*⁹

INTRODUÇÃO

O acesso à saúde, de forma universal, integral e igualitário a todo brasileiro ou estrangeiro em trânsito por território nacional, foi produto

8 Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Administração de Empresas pela PUC-SP. Bacharel em Direito e Propaganda e Marketing pela UNIP. Professor em Cursos de Pós-Graduação e MBA de Gestão, Brand e Varejo de consumo da FIA (Fundação Instituto de Administração). Advogado.

9 Pós-Doutor em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e em Trabalho, Saúde e Sociedade pela Universidade Santa Úrsula-RJ. Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com Bolsa Mérito MackPesquisa. Mestre em Direito (Justiça, Empresa e Sustentabilidade) pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Especialista em Direito Processual - Grandes Transformações pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Toledo (Unitoledo). Professor convidado da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Processual Civil na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor convidado da Pós-Graduação Lato Sensu CEPED da UERJ. Professor no curso de Direito da Universidade Paulista (UNIP). Presidente da Comissão de Direito Público da 78a Subseção da OAB/SP. Membro do IBEDAFT (Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário). Advogado. Foi Secretário Municipal de Administração de Penápolis-SP no ano de 2021.

da Constituição Federal de 1988, com a especial inclusão de artigos normativos que resguardassem tal direito.

No entanto, a mesma Constituição que garante o acesso à saúde e à assistência social, garante também o acesso à justiça. Este último tem amparado cidadãos na busca por tratamentos específicos, que não estejam relacionados no rol do Sistema Único de Saúde (SUS), mas que acabam por serem prescritos pelos médicos que acompanham o tratamento de seus pacientes dentro do sistema público. Uma vez com o acesso a tais tratamentos vetado pelos órgãos públicos de saúde, os cidadãos se valem da guarida judicial, como forma de prosseguirem sua terapia, mesmo que isso gere um impacto no orçamento público ou na unidade operacional de saúde.

O presente trabalho tem por objetivo abordar a garantia fundamental de acesso à saúde e seus impactos, tanto na judicialização da garantia assistencial aos cidadãos, bem como os reflexos causados por estes custos nas contas públicas. Em contraponto, apresentar as medidas que estão sendo tomadas, em especial pelo Município de São Paulo em conjunto com outras entidades governamentais, para mitigar esse impacto, sem comprometer o atendimento ao cidadão, a quem é conferido um direito constitucional.

Como forma de alcançar o objetivo proposto, a temática deste artigo será distribuída em 3 capítulos, sendo: 1.) Uma breve contextualização dos direitos sociais no Brasil, principalmente com os dispositivos constitucionais a partir de 1988; 2.) O processo de judicialização da saúde com especial análise sobre os dados da cidade de São Paulo e o impacto dos custos desta natureza; 3.) Os resultados gerados pelo programa “Acessa SUS” e as medidas que a Secretaria Municipal de Saúde da cidade de São Paulo tem tomado para reduzir a quantidade e os custos das ações judiciais. Por fim, as considerações finais e relevantes desdobros provenientes do presente estudo.

1. UM BREVE PANORAMA DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

É reconhecido de forma ampla pelos estudiosos que os serviços de saúde são parte integrante de um complexo sistema de atendimento à população, que exorbita a cessão de terapias e serviços médicos, os quais

demandam do Estado um arcabouço de políticas públicas amplas, que vão muito além da simples garantia de acesso aos serviços ambulatoriais e medicamentos (FERRAZ; VIEIRA, 2009, p. 225). Desta forma, o entendimento da multidisciplinaridade de fatores influentes da saúde é o diferencial para o sucesso das políticas públicas e não apenas ao entendimento do que o Estado deve oferecer e garantir, mediante decisões judiciais unilaterais.

Por isso, como forma inicial, é essencial uma breve abordagem sobre a dignidade da pessoa humana e as diversas conceituações que a toca, cabendo também um destaque da necessidade de o Estado agir sobre as carências da população, que prejudicam a sua existência e a essência da dignidade humana. Desse pensamento coaduna Ana Paula Barcellos, para quem é imprescindível o uso do termo “mínimo existencial”, sendo este formado “pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana” (2011, p. 292), sendo que o conjunto de direitos que garantem esse mínimo material deve merecer proteção prioritária e atenção especial do Estado.

A Constituição de 1988 possui diversos dispositivos para manutenção da democracia e do funcionamento dos sistemas de equilíbrio institucional, estando entre eles o pluripartidarismo. Apesar da heterogeneidade que compõe tanto as agremiações partidárias, como o próprio Parlamento brasileiro, esta característica não deve ser óbice para a manutenção das políticas públicas que trabalhem como manutenção do mínimo existencial. Por isso, independentemente do partido que ascender ao poder, é sua responsabilidade, em consonância com a obediência à Constituição, trabalhar em prol no mínimo existencial e da mitigação de causas que comprometam a dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2011, p. 294). Ainda nesse condão, a dignidade da pessoa humana é elemento indispensável para garantia do não retrocesso às políticas já previstas no texto constitucional:

(...) funciona como uma barreira de contenção apta a obstar ações políticas que o violem ou restrinjam – modalidades de eficácia negativa e vedativa do retrocesso –, ou ainda como um imperativo interpretativo – eficácia interpretativa –, pelo qual as

disposições normativas e atos do Poder Público devem ser interpretados sempre de maneira que realize de forma mais ampla e consistente a dignidade (p. 295).

No entanto, há uma dificuldade em definir o que seria essa dignidade humana espelhada no texto constitucional, ou quão material seria, de forma que o problema está em precisar o conteúdo que compõe esse mínimo existencial que ampara a dignidade humana, de maneira a estabelecer regras precisas para o atendimento deste mínimo de maneira coletiva. Afinal, não se limita a dignidade ao comer e ao vestir, mas também corroboram a esta aqueles aspectos que são inerentes à liberdade individual, já que está intimamente ligada à capacidade do indivíduo de se estabelecer, ir e vir, fator esse que incide diretamente em sua dignidade (BARCELLOS, 2011, p. 297).

Partindo de uma interpretação sistemática da Constituição de 1988, pode-se aduzir, conforme explanado acima, que se entende como mínimo existencial tudo o que afete, de alguma maneira, a dignidade da pessoa humana. Na proposta de Ana Paula Barcellos, o mínimo existencial é composto por um arcabouço que abrange a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça (2011, p. 302). Todos esses aspectos possuem uma eficácia jurídica simétrica ou positiva, constituindo um direito exigível diante do Judiciário. Estes devem ser desdobrados da seguinte forma: saúde e educação como elementos primários, para que o indivíduo esteja capacitado para erigir sua própria dignidade. Concomitantemente, deve ser lograda a assistência aos desamparados, como forma de “não cair abaixo de um patamar mínimo” (BARCELLOS, 2011, p. 302), demonstrando que a necessidade de sua aplicação é a afirmativa de que os dois elementos primários falharam, arremessando o cidadão a uma condição subumana. Por fim, o acesso à justiça, cujo elemento é a sua disponibilidade ao cidadão, para que possa alcançar a efetividade positiva e a materialidade do mínimo existencial que não tenha sido atendido pelas políticas públicas em voga (BARCELLOS, 2011, p. 303).

Nesse condão também é o entendimento de Zélia Pierdoná, que destaca a influência do Relatório de Beveridge, utilizado como base para

estruturação da proteção social, dividido em seguro social e a proteção assistencial, procurando amparar a todos os cidadãos, inclusive aqueles que não desfrutam do esforço do seu trabalho. Tal universalidade prestacional do Estado é positivada no Art. 194, parágrafo único, I, da CF/88 e, portanto, deve ser uma prestação positiva do poder estatal.

Para atender a todos foram incluídos três direitos sociais, os quais garantem dois aspectos de proteção: de um lado tem-se a saúde, que protege a todos; e, no outro aspecto, encontra-se a previdência e a assistência social, as quais possuem como objetivo principal, garantir a sobrevivência dos brasileiros, quando diante de situações que geram necessidades. A previdência protegendo os trabalhadores e seus dependentes e a assistência protegendo aqueles não incluídos na proteção previdenciária (PIERDONÁ, 2015, p. 217).

No intuito de atender ao objeto do presente trabalho, faz-se necessário ater-se à saúde básica, como componente do mínimo existencial e universal. Esta deve incluir, prioritariamente, as prestações de saúde de que todos os indivíduos necessitam, tais como o atendimento no parto e da criança no pós-natal, saneamento básico e atendimento preventivo em clínicas gerais e especializadas, como cardiologia e ginecologia; e o acompanhamento de controle de doenças típicas, como hipertensão e diabetes. A lógica desse critério é assegurar que todos tenham direito subjetivo a esse conjunto comum e básico de prestações de saúde como corolário imediato do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, podendo exigí-lo, caso não seja prestado voluntariamente pelo Poder Público, fato esse que tem se mostrado recorrente, como será analisado à frente, acarretando uma judicialização do acesso aos serviços de saúde básica.

(...) tal afirmação significa que os poderes constituídos estão obrigados a colocar à disposição das pessoas tais prestações, seja qual for o plano de governo ou a orientação política do grupo que, a cada momento, estiver no poder. Em resumo: as prestações que fazem parte do mínimo existencial – sem o qual restará

violado o núcleo de dignidade da pessoa humana, compromisso fundamental do Estado brasileiro – são oponíveis e exigíveis dos poderes públicos constituídos (BARCELLOS, 2011, p. 320).

O judiciário poderá ser acionado pelo cidadão para pleitear o atendimento do mínimo existencial estabelecido pelo texto constitucional e que não esteja sendo atendido, adequadamente, pelo Poder Público. Ocorre que, no caso da saúde, este mínimo existencial é um pouco mais complexo, já que a eficácia positiva decorre diretamente da norma constitucional, mas prescinde de interveniência Legislativa, tais como a dotação orçamentária ou a previsão no Plano Plurianual ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias (BARCELLOS, 2011, p. 321).

O fato é que, ao conceder um pedido de um cidadão na esfera judicial que esteja fora do mínimo existencial, o Poder Judiciário acaba por tomar uma decisão pautada única e exclusivamente no indivíduo, ignorando a estruturação de políticas públicas, contribuindo para a não disseminação de um sistema de saúde básica integrado e generalizado. Desta forma, há também que se considerar variantes importantes para decisão que disponibilize determinado tratamento requisitado, considerando a condição de saúde do indivíduo. Afinal, pode haver casos em que a enfermidade empurra o tratamento para a esfera paliativa.

Daí porque a maior ou menor extensão de efeitos das normas constitucionais e a determinação do mínimo existencial deve estar relacionada às prestações de saúde disponíveis, e não às condições melhores ou piores de saúde das pessoas, mesmo porque muitas vezes não há qualquer controle sobre o resultado final que uma determinada prestação e saúde produzirá no paciente (BARCELLOS, 2011, p. 325).

Destarte, torna-se impreterível saber quais prestações de saúde são imperiosas a serem atendidas pelo Poder Judiciário e quais não são, bem como se o mínimo existencial é o fundamento dessa exigibilidade. Cabe ressaltar que, dentro do arcabouço de atendimento à saúde, o serviço de saneamento básico também é fator componente

desta estrutura a ser garantida, haja vista seu papel preventivo. Ao tratar da cadeia de coleta de esgoto, tratamento e oferta de água potável, o Estado desempenha uma importante função de erradicação de doenças críticas, como a cólera, que podem sobrecarregar a capacidade do sistema de saúde para o tratamento de uma doença que pode ser facilmente prevenida.

(...) o saneamento propriamente dito não é um serviço que se possa isolar, considerando cada indivíduo por ele beneficiado. Mais que tratamento de esgoto, da malha distribuidora e coletora e assim por diante atinge ao menos um município, no mais das vezes, uma Região Metropolitana inteira (CF, Art. 25, § 3º), e, por natural, é definitiva (BARCELLOS, 2011, p. 335).

Portanto, resta claro que o serviço de saneamento básico é fator de impacto na gestão da saúde e, por se tratar um monopólio estatal, este deve ser requerido à administração direta. Possíveis ações de pleito a esse direito, seja em sede de ação individual ou civil pública, caberá solicitar a dotação orçamentária essencial para realização da obra com prioridade, junto aos Poderes Executivo e Legislativos locais, quer seja em sede municipal ou estadual, já que se trata de competência (material) constitucional concorrente e competência legislativa concorrente, expressas nos Art. 23, II e Art. 24, XII da CF/88 respectivamente. Porém, como se vê a seguir, os impactos da judicialização da saúde se destacam mais sobre ações de pleito individual do que ações de cunho coletivo ou difuso.

2. A JUDICIALIZAÇÃO E O CUSTO DA SAÚDE

Inicialmente, é fundamental destacar que de um lado as equipes técnicas do segmento da saúde citam a existência de uma limitação, seja de ordem técnica ou de ordem financeira, para atendimento à demanda posta pela população. Inversamente proporcional a este posicionamento é o entendimento dos operadores do direito, para quem a saúde é um direito fundamental e, portanto, deve ser irrestrito e garantido de forma

universal (FERRAZ; VIEIRA, 2009, p. 223). Amparado no conceito de que a saúde é direito fundamental garantido constitucionalmente, há uma busca pela judicialização como subterfúgio para se obter acesso ao tratamento prescrito. A maioria das “ações que chegam ao Judiciário, o que pleiteiam são intervenções médicas pontuais, e específicas, como realização de determinada operação ou o fornecimento de certo medicamento” (FERRAZ; VIEIRA, 2009, p. 223).

Um agravante no tocante à judicialização individual da saúde reside na atuação dos magistrados, mais inclinados a decidirem em favor de uma situação invocada em caso concreto, por ter materialidade e tangibilidade, frente à “(...) abstração etérea do orçamento e das necessidades do restante da população, que não são visíveis naquele momento e têm sua percepção distorcida” (BARCELLOS, 2011, p. 322).

Além de que, o excesso de judicialização do atendimento à saúde tem servido de esQUIVA, por parte do administrador público, de prestar um serviço de saúde condizente com o programa constitucional, amparado na justificativa do aguardo do posicionamento judicial sobre referido tema, fomentando, assim, um círculo vicioso de não prestação. “Ou seja: a saúde básica não é acudida nem pelo Poder Público, embora este seja um dever jurídico que lhe é imposto pela Constituição, e nem pelo Poder Judiciário” (BARCELLOS, 2011, p. 323).

Segundo dados do Ministério da Saúde utilizados como parâmetro para análise do artigo publicado pelo médico Paulo Kron Psanquevich e pelo advogado Rafael Augusto Galvan Fraga Moreira, em 2019, em cinco anos houve um aumento de cinco vezes os gastos da União com saúde, em decorrência de decisões judiciais, saindo do patamar de R\$ 140 milhões, em 2010, para R\$ 838 milhões, em 2014. Ainda neste mesmo ano de 2014, a Secretaria Estadual da Saúde de São Paulo (SES-SP) apresentou gasto de R\$ 430 milhões com ações judiciais. Este mesmo cenário se repete, em especial na cidade de São Paulo, advindo da mesma judicialização, segundo levantamentos efetuados pela Procuradoria do Município de São Paulo. Desde 2010, houve aumento com os gastos de saúde, quintuplicado pela quantidade de novas ações judiciais movidas contra a Secretaria de Saúde Municipal paulistana, entre os anos de 2011 e 2016, conforme é demonstrado no gráfico abaixo:

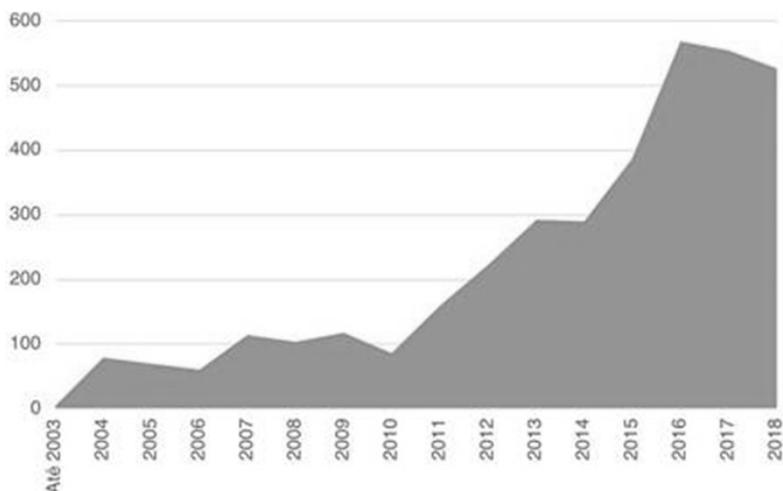


Figura 1 – Judicialização da Saúde – SMS/SP – Processos novos (fonte: Procuradoria Geral do Município JUD3 – setembro/2018).

Em estudo publicado em 2016 pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a autora Carla Estefânia Albert destaca que municípios de todo o país são questionados por vias judiciais para que subsidiem acesso a medicações e modalidades diversas terapêuticas de pacientes oriundos do Sistema Único de Saúde (SUS):

Na média nacional, dos 4.168 Municípios participantes, 49% deles afirmam enfrentar ações judiciais de saúde. Em relação às perguntas, a pesquisa também buscou saber o “tipo de demanda judicializada” – medicamentos; ordem de internações; leitos de UTI; tratamentos especiais (ALBERT, 2016, p. 152).

Em análise comparativa dos dados na CNM em 2016, com os dados da cidade de São Paulo no período subsequente de 2018 referente à tipificação das solicitações efetuadas em juízo, é possível identificar uma concentração com solicitações tocantes a medicamentos, embora no cenário nacional haja uma maior concentração neste mesmo quesito frente à realidade do município paulistano, porém a predominância é idêntica, como se verifica abaixo:

CNM	2016	PMSP	2018	2021
Medicamentos	78%	Medicamentos	44%	28%
Internações	10%	Insumos	17%	11%
Tratamentos especiais	10%	Tratamento médico	16%	27%
UTI	2%	Cirurgia	13%	17%
		Outros	10%	17%

Quadro 1 – Processos por objeto de demanda – Elaborado pelo autor (fonte: Pesquisa Nacional CNM de 2016 e Procuradoria Geral do Município JUD3, Coordenadoria Jurídica - Compras – SMS e Coordenação Técnica em Ações Judiciais – janeiro/2022).

No entanto, ao fazer uma análise detalhada apenas dos dados referentes à judicialização dentro do Município de São Paulo, pode-se observar que há uma pulverização das ações entre 2018 e 2021. Enquanto no ano de 2018 os processos que requisitavam medicamentos e insumos totalizavam 61% das novas ações, em 2021 estas mesmas demandas totalizavam 39% apenas, havendo um acréscimo na demanda por tratamentos médicos, que saíram de 16% em 2018 para 27% em 2021. Segundo dados publicados no “Relatório Anual de Gestão – 2021” do Departamento de Apoio Técnico às Demandas Judiciais em Saúde da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, publicado em janeiro de 2022, pode-se verificar o acompanhamento do histórico de ações judiciais, especificamente voltadas para as seguintes demandas: requisição de medicamento, procedimento e/ou tratamento, totalizavam 6.781 ações judiciais, das quais 3.254 estavam em curso até 31 de dezembro de 2021 e 2.579 foram arquivadas ou solucionadas, ou seja, 38% (trinta e oito por cento) do total de ações da tipificação. Mas, ainda segundo o mesmo relatório, as 6.781 ações representavam 88,23% do total de ações movidas no período, sendo que os outros 11,77%, referentes a 904 ações com pleito de municípios acerca de indenizações por danos morais e materiais por suposto erro médico. Cabe ressaltar que, segundo o critério estabelecido pela pesquisa da CNM, há três fatores para contribuir com essa análise para melhor entendimento dos fatos geradores e os reflexos causados por essa judicialização, sendo: a.) quesitos geográficos; b.) números de unidades de saúde disponíveis para atendimento; c.) índice de desenvolvimento humano (IDH) do município. Esses quesitos, segundo a própria CNM, “tem por objetivo levantar indícios das condições

da vida da população, afastar ou incluir essas condições como fatores que possam explicar, direta ou indiretamente, a judicialização da saúde” (ALBERT, 2016, p. 163). Assim, ao realizar um comparativo do município de São Paulo com outros municípios paulistas com alto volume de ações judiciais, pode-se depreender que o IDH pode ser um aspecto de comprometimento, mas não necessariamente que seja determinante, como se verifica:

CIDADE/UF	QTD.	IDH	POPUL.	% DE AÇÕES
São Paulo	7.685	0,805	12.396.372	0,062%
Piracicaba	7.080	0,785	410.275	1,726%
Jundiaí	4.446	0,822	426.935	1,041%
Franca	3.044	0,788	358.359	0,849%
Limeira	1.500	0,775	310.783	0,483%
Mogi Guaçu	1.306	0,774	154.156	0,847%
Botucatu	1.200	0,800	149.718	0,802%
Guarujá	1.000	0,751	324.977	0,308%
Itu	900	0,773	177.150	0,508%
Pitangueiras	800	0,723	40.430	1,979%
Aguai	700	0,715	36.981	1,893%

Quadro 2 – Participação da quantidade de ações frente à população e o IDH – Elaborado pelo autor (fonte: Pesquisa Nacional CNM de 2016 e Procuradoria Geral do Município JUD3, Coordenadoria Jurídica - Compras – SMS e Coordenação Técnica em Ações Judiciais – janeiro/2022).

Só no ano de 2021, segundo os dados plotados acima da própria Secretaria da Saúde do Município de São Paulo, até o dia 31 de dezembro de 2021, o total de 7.685 ações, as quais representavam 0,062% da população paulistana, perfazendo uma estatística de 1 ação judicial para cada 1.626 habitantes. Se comparado com municípios com IDH mais alto que a capital paulista, identifica-se uma proporção muito acima de ações em relação à população local, como o caso de Jundiaí, com um índice de 1,041%. Ou ainda a cidade de Piracicaba, que possui uma população trinta vezes menor que da cidade de São Paulo, mas apresenta

uma quantidade de ações judiciais em linha com a capital, com cerca de 7.080, segundo levantamento da CNM.

Desta forma, há que retomar o pensamento de Ana Paula Barcellos, que propõe, de forma muito breve e sem esgotar o assunto, que se analisem alguns parâmetros antes do atendimento à saúde pela via judicial, sendo: a.) a relação custo da prestação do serviço de saúde e o benefício que poderá proporcionar ao maior número de pessoas possível; b.) priorizar as prestações de saúde que os cidadãos mais necessitam. Não há dúvida de que este sistema de prioridades produzirá um resultado trágico, uma vez que haverá na esfera judicial, em algum momento, alguém que não poderá requisitar prestações possivelmente indispensáveis por tal via, em virtude da necessidade de restabelecimento ou manutenção de sua saúde, ainda que esta opção terapêutica não esteja disponível no rol do SUS (2011, p.326).

Como saída para tal dilema que se mostrará sempre presente, é crucial definir o que é a prestação de serviço mínimo amparado no mínimo existencial constitucional que poderá ser alvo das lides judiciais. No entanto, o judiciário poderá se pautar, pelo uso de parâmetros estabelecidos na Lei 9656/98 em seu Art. 12 para o plano básico de saúde, a saber: I.) Atendimento ambulatorial; II.) Internação hospitalar; III.) Atendimento obstétrico; IV.) Atendimento odontológico. “Estas prestações, sem exclusão de outras, são certamente espécies de gênero medicina preventiva, de modo que deverão ser oferecidas pelo Estado obrigatoriamente” (BARCELLOS, 2011, p. 331).

Se por um lado a Constituição Federal de 1988 expressa uma garantia sobre o direito à saúde, sua necessidade de assistência técnica e suporte administrativo, por outro lado, há um aparato financeiro nas contas públicas para manter e garantir tal direito. O fato é que estes custos se demonstram mais latentes, principalmente frente às decisões judiciais amparadas nas garantias constitucionais.

Além da complexidade envolvendo o funcionamento do sistema de saúde, há um agravante que é a escassez de disponibilidade de recursos. Para melhor entendimento, Octávio Luiz Motta Ferraz e Fabíola Sulpino Vieira classificaram a escassez desses recursos em dois quesitos: escassez relativa e escassez absoluta. Assim, para os autores, a *escassez relativa* como a

categorização de que os recursos financeiros têm finalidades diversas para atendimento das políticas públicas, não se limitando apenas à saúde.

Desse modo, a saúde compete com outras áreas em que o Estado é também obrigado a investir, como educação, segurança pública, esporte, cultura. No caso brasileiro há, hoje, apesar de passível de regulamentação, um limite mínimo de investimento na saúde determinado constitucionalmente (Emenda nº 29), mas tudo o que ultrapassar esse patamar compete com outras áreas (Senado Federal, 2007) (FERRAZ; VIEIRA, 2009, p. 226).

Do outro lado, há o conceito de escassez absoluta, que se refere à necessidade de escolhas a serem feitas por todo país ao redor do mundo, e que se agrava em países com menor disponibilidade de recursos.

Pensando dessa forma, a racionalização na análise de casos específicos, proposto pelo programa “Acessa SUS”, que será analisado a seguir, demonstra que o pensamento dos autores citados se torna base elementar para preservação dos recursos públicos, sem que isso seja causa de tolhimento ao direito constitucional ou ao mínimo existencial da saúde básica.

3. AÇÕES DE REDUÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE EM SÃO PAULO

Desde o ano de 2016, uma iniciativa entre o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), o Ministério Público de São Paulo (MPSP), a Defensoria Pública e a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, desenvolveu o programa “Acessa SUS”. O principal objetivo do programa é de prover o atendimento direto à população e das demandas provenientes do Ministério Público, Defensoria Pública e do Poder Judiciário Estadual, de maneira a mitigar o volume de ações judiciais tocantes a quesitos de saúde, considerando o impacto causado por ações judiciais desnecessárias (SÃO PAULO, Direito à Saúde, p. 4).

Almejando o uso racional de medicamentos com maior segurança e efetividade, o programa procura garantir acesso a informações técnicas para os magistrados e operadores do direito, antes da decisão judicial ou prolação sentencial.

Considerando os dados históricos crescentes de ações judiciais em face da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), a Prefeitura da Cidade de São Paulo tomou duas ações: a.) adesão ao programa “Acessa SUS”, com assinatura do termo na sede do MPSP em 28 de fevereiro de 2019; b.) reestruturação da Secretaria da Saúde, mediante o Decreto 59.685 de 13 de agosto de 2020, com o estabelecimento da Coordenadoria Jurídica (COJUR – Art. 4º, II, “e”) e previsão de atuação do Departamento de Apoio Técnico às Demandas Judiciais em Saúde (Art. 9º, VI).

Com a adesão da Prefeitura de São Paulo ao programa “Acessa SUS”, a SMS passa a desempenhar duas responsabilidades de grande peso para o sucesso do programa, de acordo com o Relatório Anual da Gestão 2021 do Departamento de Apoio Técnico às Demandas Judiciais em Saúde, sendo: a.) avaliação técnica de todas as demandas originárias de receita do SUS da rede municipal de saúde dos municípios residentes na cidade de São Paulo; b.) avaliação técnica de todas as demandas originárias da Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Justiça em receitas médicas de municípios residentes na cidade de São Paulo (2022, p. 11).

As medidas tomadas pela Prefeitura de São Paulo geraram resultado inicial perceptivo, como pode se aduzir do comparativo dos números de ações movidas pelos cidadãos com pleitos focados em cessão de medicamentos pelo município. Segundo acompanhamentos feitos pelo Departamento de Apoio Técnico às Demandas Judiciais em Saúde, a posição da quantidade de ações em janeiro de 2022 apresentava o seguinte cenário:

ANO	QTD. AÇÕES
2016	632
2017	731
2018	983
2019	1.120
2020	894
2021	1.058

Quadro 3 – Quantidade de ações para requisição de medicamento – Elaborado pelo autor (fonte: Procuradoria Geral do Município JUD3, Coordenadoria Jurídica - Compras – SMS e Coordenação Técnica em Ações Judiciais – janeiro/2022).

Enquanto ao longo dos anos de 2016 a 2019 houve um crescimento constante do número de ações para requisição de medicamentos, saindo de 632 para 1.120 respectivamente, os números dos anos de 2020 e 2021 apresentaram reduções em relação ao número de 2019. É claro que em uma análise primária pode-se creditar a redução dos números à ação do programa “Acessa SUS”.

Por outro lado, não se pode descartar o impacto da pandemia pela Covid-19, podendo alçar um questionamento sobre um possível deslocamento do objeto das ações judiciais contra a municipalidade paulistana. No centro da pandemia, a demanda passou a ser a busca pela garantia e acomodação em leitos de UTI (Unidade de Tratamento Intensivo) para pacientes em situação grave. Conforme dados da Coordenação Técnica em Ações Judiciais, o período crítico da pandemia data de 24 de março de 2021 a 08 de abril de 2021, houve uma atuação da Secretaria Municipal de Saúde em parceria com outros órgãos governamentais buscando conter o crescimento da judicialização da saúde e obteve os seguintes resultados:

- Acréscimo substancial de leitos para UTI-COVID-19 (quase 150% em 01 ano);
- Ordenamento dos casos, de acordo com os critérios técnicos de regulação;
- Esclarecimentos técnicos pelos profissionais de saúde aos profissionais de direito;
- Foram regulados 4.743 pacientes, os quais aguardavam leito de UTI-COVID-19;
- Instauradas somente 08 ações judiciais, cujo objeto era a vaga para UTI-COVID;
- Índice de judicialização – UTI-COVID – Município de São Paulo (razão do total de ações judiciais derivadas do total de pacientes avaliados pela Coordenadoria de Regulação Municipal: $08/4.743 = 0,17\%$); (SÃO PAULO, 2022, p. 22).

Diante dos dados apresentados pela municipalidade paulistana, não há dúvidas de que a redução das ações judiciais em volume apresenta-

dos no quadro 3 mostrou-se efetivo. Mesmo considerando um pequeno acréscimo entre os anos de 2021 frente ao ano de 2020, o número de 2021 ainda está abaixo do volume registrado em 2019 e em linha com 2018. Ou ainda que houvesse um deslocamento do objeto da judicialização, saindo de medicamentos para leitos de UTI, isso não se mostra consistente, já que no relatório ocorreram o registro de apenas oito ações pleiteando o acesso ao leito hospitalar, o que fortalece ainda mais os ganhos gerados pelo programa.

Impreterível registrar que ao contrário da queda da quantidade de ações judiciais, há o crescimento de quantidade de casos apreciados pelo programa “Acessa SUS”, no período de 04 de novembro de 2019 a 31 de dezembro de 2021, de maneira a viabilizar o atendimento, sem que este chegue à esfera judicial, como dados publicados pela SMS:

ASSUNTO/PERÍODO	2019	%	2020	%	2021	%
Demanda espontânea	321	87,7%	1.958	92,1%	2.139	91,7%
Órgãos sistema de justiça	45	12,3%	168	7,9%	193	8,3%
TOTAL	366	100%	2.126	100%	2.332	100%

Quadro 4 – Total de itens avaliados pelo Programa Acessa SUS por “Porta de Entrada” – período de 04/11/2019 até 31/12/2021 – Elaborado pelo autor (fonte: Base de dados – Acessa SUS - SMS – janeiro/2022).

Interessante observar a recepção do programa por parte do cidadão, que passa a buscar de forma espontânea em mais de 90% dos casos registrados em 2020 e 2021. Essa busca espontânea reflete a atuação das autoridades imbuídas de garantirem o sucesso do programa, descarregando a vias judiciais, sem inibir ou macular o direito de acesso à saúde, garantido constitucionalmente aos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Amparado pelos escritos dos diversos pesquisadores citados frente à temática proposta, pode-se aduzir em um cenário dedutivo que a adesão da Prefeitura da Cidade de São Paulo ao programa “Acessa SUS” exerceu sim, em um primeiro momento, certa influência, reduzindo a

quantidade de ações judiciais que buscavam garantir acesso a tratamentos, meios terapêuticos, medicamentos e insumos a cidadãos que não encontravam estes disponíveis no SUS.

A iniciativa oriunda de órgãos governamentais como TJSP, MPSP, Defensoria Pública, Secretaria Estadual de Saúde, entre outras, demonstra uma preocupação coletiva das instituições públicas, na busca por uma solução equalizada de redução das ações judiciais e, simultaneamente, a garantia de acesso ao cidadão, garantido pelo texto constitucional. Ademais, há também uma preocupação geral referente ao impacto gerado pela cessão de medicamentos de alto custo, com impacto direto no orçamento da saúde.

Em especial, no caso do município de São Paulo, embora tenha aderido ao programa “Acessa SUS” de forma tardia, já que este se encontra ativo desde 2016 e a prefeitura de São Paulo só aderiu ao programa em 2019, os resultados já são perceptíveis frente aos dados computados pela Secretaria Municipal de Saúde. A atuação de corpo jurídico técnico em apoio direto junto aos operadores do direito e aos profissionais de saúde corroborou pela redução dos gastos totais em compras judiciais para que estes fossem aplicados nos programas de saúde pública do SUS paulistano, coadunando com o pensamento de Ana Paula Barcellos e Zelia Pierdoná, quanto ao atendimento do mínimo essencial, o Relatório de Beveridge e a maior amplitude de atendimento, preservando o coletivo em detrimento ao individual.

REFERÊNCIAS

ALBERT, Carla Estefânia. Análise sobre a judicialização da saúde nos municípios. **Revista Técnica CNM 2016 (on-line), Brasília, DF, p. 151-175, 2016. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2508>. Acesso em: 08/06/2022.**

BARCELLOS, Ana Paula. CAPÍTULO IX – CONCLUSÃO. O mínimo existencial como núcleo sindicável da dignidade da pessoa humana. Uma proposta de concretização a partir da constituição de 1988, *In: A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. São Paulo, 2011, p. 219-349.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à Saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante, In: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 223-251, 2009.

PIERDONÁ, Zelia Luiza. A Assistência Social como subsistema subsidiário na Seguridade Social e o valor do benefício previsto no art. 203, v, da Constituição: uma análise a partir do relatório de Beveridge. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 210-223, 2015.

PSANQUEVICH, Paulo Kron; MOREIRA, Rafael Augusto Galvani Fraga. Retrato da judicialização da saúde no município de São Paulo entre 2017 e setembro de 2018 e os principais resultados obtidos pelas ações adotadas. **Revista Administração em Saúde (on-line)**, São Paulo, v. 19, n. 75: e166, abr. – jun. 2019, Epub 25 abr. 2019. Disponível em: <https://cqh.org.br/ojs-2.4.8/index.php/ras/article/view/e166/258>. Acesso em: 07/06/2022.

SÃO PAULO. **Direito e Saúde – Guia de apoio técnico para tratamento dos litígios relativos à saúde pública e suplementar**. Comitê Estadual de Saúde, São Paulo, SP.

SÃO PAULO. **Relatório anual de Gestão – 2021**. Departamento de Apoio Técnico às Demandas Judiciais em Saúde, São Paulo, SP, 2022.

SÃO PAULO. **Decreto 59.685**. Prefeitura da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2020/5968/59685/decreto-n-59685-2020-reorganiza-a-secretaria-municipal-da-saude-regulamenta-o-2-do-artigo-45-da-lei-n-17433-de-29-de-julho-de-2020-bem-como-transfere-altera-a-denominacao-e-a-lotacao-dos-cargos-de-provimento-em-comissao-que-especifica>. Acesso em: 10/06/2022.

ARTIGOS – EDUCAÇÃO

A CONCEPÇÃO DE AVALIAÇÃO QUE PERPASSA A POLÍTICA EDUCACIONAL NA SEDUC-MT: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

Rosângela Ferraça Roquette¹⁰

INTRODUÇÃO

A Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT), ao elaborar a proposta Educacional de Avaliação da Educação Básica do Estado de Mato Grosso, parte da ideia de que avaliar consiste em garantir o direito de aprendizagem e o desenvolvimento integral dos estudantes. Ou seja, é por meio da avaliação que os docentes, a escola e a equipe gestora têm condições de criar ações propícias para o desenvolvimento de um processo de ensino e aprendizagem significativo para os estudantes.

A avaliação se apresenta como um mecanismo complexo de aferição da qualidade da prática educativa desenvolvida na escola e que perpassa a vida do homem em sociedade, em todas as dimensões. Nesta direção, em se tratando do âmbito educacional no Estado de Mato Grosso, ava-

10 Licenciada em Pedagogia pela UNIFIEO - Universidade de Osasco-SP. Especialista em Docência para o Ensino Superior pela Fasip. Coordenadora da Escola Estadual Souza Bandeira em Cuiabá-MT.

liar significa considerar múltiplas possibilidades, foco e funções, tendo em vista a abrangência do sentido e das consequências da avaliação, a fim de que ela permita à implementação, acompanhamento e investimento em políticas públicas educacionais de modo a garantir o direito de aprendizagem dos estudantes, uma vez que o professor obtém o diagnóstico de todos os atores sociais envolvidos no contexto educativo. Nesta direção, os gestores da educação obtém uma visão global do processo de ensino e aprendizagem dos estudantes do estado de Mato Grosso, desde as unidades educacionais até a mantenedora do sistema público estadual de ensino (MATO GROSSO, 2021).

A SEDUC-MT, por meio da Política de Avaliação Educacional, busca “implementar diretrizes avaliativas que possam auxiliar os estudantes no seu desenvolvimento cognitivo e responder à sociedade pela qualidade do trabalho educacional” (MATO GROSSO, 2021, p.8).

Tendo por referência a Base Nacional Comum Curricular-BNCC, os processos avaliativos na concepção da Seduc-MT fazem parte do método de ensino, fazendo-se presente em todos os momentos do trabalho pedagógico, haja vista a necessidade de apreensão das competências, habilidades e objetos de conhecimento para cada etapa de ensino e modalidade da educação básica (MATO GROSSO, 2021).

Partindo da ideia de que “[...] a avaliação não existe por si, mas para a atividade a qual serve, e ganha as conotações filosóficas, políticas e técnicas da atividade que subsidia” (LUCKESI 2011, p.18), a percepção da rede estadual de educação no Estado de Mato Grosso é a de que a avaliação subsidia intenções, investimentos e ações na busca por melhores resultados da educação escolar no intuito de superar a ideia de obtenção de notas e julgamento de estudantes.

Diante do exposto, a política de avaliação da SEDUC-MT possui 3 (três) dimensões indissociáveis, a saber: avaliação diagnóstica, formativa e somativa, de forma a possibilitar o desenvolvimento de estratégias e métodos com a finalidade de garantir a todos os estudantes o direito de aprender; além de poder elevar o nível de proficiência/aprendizagem para promover reflexões referentes à práxis pedagógica, de maneira a articular os processos de ensino, aprendizagem, avaliação e gestão no in-

tuito de promover a cultura do planejamento colaborativo e cooperativo (DRC-MT, 2018).

Para a SEDUC-MT, a avaliação consiste no ponto de partida e de chegada para que a intervenção pedagógica ocorra em prol da aprendizagem ativa e significativa. Metodologicamente, o presente artigo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, bibliográfica mediante escritos de Araújo e Rabelo (2015), Lemes (2013), Luckesi (1999), dentre outros, e documental via análise dos preceitos da Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB, Lei N9394/96, da Política de Avaliação da Seduc-MT, do Documento de Referência Curricular para Mato Grosso (DRC-MT, 2018), a Base Nacional Comum Curricular na etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), mediante perspectiva defendida por Bogdan e Biklen (1994), para os quais o pesquisador, ao utilizar a abordagem qualitativa, faz uso de um conjunto de asserções que diferem das que são utilizadas quando se estuda o comportamento humano com o objetivo de descobrir fatos e causas.

A pesquisa bibliográfica se configura como sendo o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, criando novas ou interpretações complementares, atividade de localização de fontes, para coletar dados gerais ou específicos a respeito de determinado tema. É um componente obrigatório para qualquer pesquisa (LAKATOS, 1992).

Objetivando perceber os principais conceitos e implicações do texto, conforme trata a Lei Complementar nº 49, de 01 de outubro de 1998, faremos uso da análise documental, que segundo Ludke (1986), consiste numa possibilidade a ser realizada a partir de documentos que não receberam tratamento analítico, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos, constituindo uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.

Tendo por categoria de análise a avaliação diagnóstica, formativa e somativa, o artigo encontra-se dividido em 4 (quatro) partes, além desta introdução. A primeira parte evidencia os pressupostos legais e teóricos da política educacional de avaliação da Seduc-MT. A segunda apresen-

ta as concepções de avaliação que perpassa a política de avaliação em questão, a terceira destaca as modalidades de avaliação que compõem a política e por fim, apresentamos as considerações finais para este estudo.

1. PRESSUPOSTOS LEGAIS E TEÓRICOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE AVALIAÇÃO DA SEDUC-MT

A política educacional de avaliação da SEDUC-MT possui por foco o processo de desenvolvimento integral do sujeito. Desta forma, objetiva evidenciar a importância do processo reflexivo diante de cada contexto educativo, de forma a possibilitar a formação continuada docente para que este possa realizar as intervenções pedagógicas necessárias para a formação dos sujeitos no Estado de Mato Grosso, em consonância com as diretrizes pedagógicas contidas no Documento de Referência Curricular para Mato Grosso (DRC-MT, 2018)

A Política educacional de Avaliação da SEDUC-MT possui por base legal a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB, Lei N9394/96. A Constituição Federal em seu artigo 205 destaca que a “[...] educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho”. É possível observar que a Constituição deixa claro o objetivo da educação, sendo que a avaliação educacional consiste na base para o acompanhamento dos processos formativos no sentido de analisar em que medida os objetivos previstos para a educação estão sendo atingidos.

O item I, do artigo 206 da Carta Magna, menciona os princípios mediante os quais o ensino deve ser desenvolvido. “Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Significa que a avaliação educacional possui papel de relevância ao detectar os pontos fortes e as fragilidades do processo ensino aprendizagem, no sentido de corrigir a trajetória educacional, além de poder contribuir de maneira a diminuir os índices de evasão e reprovação na educação básica, fenômenos que comprometem a permanência na escola de crianças, adolescentes, jovens e adultos.

Ainda, o item VII, do art. 206, da Constituição Federal destaca a importância da qualidade da educação, colocando-a na perspectiva de

um princípio do ensino a ser ministrado mediante a garantia do direito à educação com “padrão de qualidade” para todos. Nessa direção, Araújo e Rabelo (2015) chamam a atenção para o fato de que “A avaliação na educação deve ser entendida como processo amplo, com desdobramentos coletivos e institucionais além de individuais” (ARAÚJO; RABELO 2015, p. 444).

No âmbito estadual, a política de avaliação educacional do Estado de Mato Grosso tem por base a Lei Complementar n° 49, de 01 de outubro de 1998, que dispõe sobre a instituição do sistema de ensino do Estado de Mato Grosso. A lei em questão prevê no artigo 19, item II, que a “educação básica deve passar por avaliação permanente pelo Poder Público, do ponto de vista da qualidade, de seus métodos, da organização institucional, da proposta pedagógica [...]”. Também o artigo 30 determina que a “Secretaria de Estado de Educação é o órgão executivo com atribuições de planejamento, coordenação, execução, administração, supervisão, fiscalização, avaliação e outras definidas em lei própria”.

Dentre os documentos normativos que orientam a política de avaliação educacional nos diferentes níveis, funções, instrumentos e estratégias, destacam-se a BNCC para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, homologada em 22 de dezembro do ano de 2017, a Resolução CNE/CP n° 2, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular a ser considerada durante as etapas e respectivas modalidades no domínio da Educação Básica e também a Resolução n° 4, de 17 de dezembro de 2018, que institui a Base Nacional Comum Curricular na etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC.

Conforme Mato Grosso (2021),

A BNCC registra os fundamentos pedagógicos produzidos sob a perspectiva do desenvolvimento de competências, designando, portanto, os saberes que os estudantes devem desenvolver de forma gradativa na Educação Básica, como também a capacidade de mobilizar e aplicar esses saberes. Trata-se de referência nacional para a formulação dos currículos dos sistemas e das redes escola-

res dos distintos entes federativos, a qual também subsidia o processo de elaboração de uma matriz de referência para a avaliação proposta pelo SAEB (MATO GROSSO 2021, p. 11).

Complementando o processo de homologação da BNCC, existe o Documento de Referência Curricular para a Educação Infantil e Ensino Fundamental (DRC), que foi homologado em 20 de dezembro do ano de 2018, via Portaria Nº 810/2018/GS/SEDUC/MT, e o Documento de Referência Curricular para o Ensino Médio de Mato Grosso (DRC), que foi homologado em maio do ano de 2021, mediante Portaria Nº 356/2021/GS/SEDUC/MT.

A BNCC e a DRC-MT são documentos normativos que orientam que as avaliações tenham como objetivo fundamental a análise integral do estudante, destacando que avaliar quantitativamente é insuficiente. É imprescindível observar e registrar as habilidades dos estudantes a fim de ter subsídios para realizar um planejamento eficiente do percurso da aprendizagem.

Importante se faz ressaltar que os documentos normativos orientam os processos avaliativos. Contudo, deve ser levado em consideração os contextos sociais, políticos, econômicos e culturais das diferentes regiões e espaços naturais do Estado de Mato Grosso, bem como as condições de aprendizagem e as especificidades das unidades escolares.

A política de avaliação educacional do Estado de Mato Grosso, proposta pela SEDUC-MT, organizou a avaliação educacional em três níveis: a avaliação externa, a avaliação institucional e a avaliação interna.

A avaliação externa é aplicada em larga escala. A mesma é concebida, planejada e elaborada fora da escola. Tal forma de avaliação é desenvolvida em diferentes níveis (federal, estadual, municipal) e se apresenta como um dos mais importantes instrumentos utilizados pelos gestores como base para a tomada de decisão, para a elaboração e a implementação de políticas para educação pública. Permite também a definição dos rumos dos sistemas de ensino com o (re) planejamento ou o redirecionamento das metas das unidades escolares, uma vez que seu foco se refere ao desempenho da escola. As avaliações de larga escala revelam,

por meio de seus elementos, o que vai bem ou não na educação e quais os aspectos a melhorar.

A avaliação interna, aquela realizada pelo professor em sala de aula, para avaliar a aprendizagem de forma direta, indica o nível em que se encontram os estudantes e a trajetória a ser seguida pelo professor, tanto da turma, quanto de cada estudante de forma individual. Possibilita identificar as dificuldades e as possibilidades de avanços para o planejamento das atividades propostas pelos professores.

Na rede estadual em Mato Grosso, o sistema de registro da avaliação da aprendizagem é realizado por meio do Sistema de Gestão Educacional – SigEduca, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelas diferentes etapas e modalidades de ensino, em conformidade com os prazos previstos em calendário escolar.

A novidade reside no fato de que a prática da avaliação educacional expandiu, partindo da avaliação da aprendizagem para outros níveis a fim de:

[...] prover informações para tomadas de decisão quanto a diversos aspectos das políticas educacionais, bem como para pesquisas e discussões, a partir da geração e organização de informações sobre o desempenho acadêmico dos estudantes no sistema e fatores a ele associados (GATTI, 2009, p.12, *apud* BERTAGNA *et al.*, p. 255).

A compreensão é a de que os resultados da avaliação da aprendizagem devem ser articulados com os demais níveis que compõem o âmbito da avaliação, de forma a serem analisados e discutidos com gestores, professores, estudantes e comunidade externa. Nesta direção, a avaliação educacional, abrange de maneira articulada os três níveis: sistema, autoavaliação e aprendizagem, e possibilita a descoberta da

[...] realidade em transformação ao revelar, do ponto de vista contextual, aspectos situacionais do objeto em sua realidade circunstancial. Com efeito, pode produzir elementos para orientar, reorientar e controlar componentes e variáveis; registrar e armazenar

dados, e informações de forma documental sobre todo o processo desenvolvido (LEMES, 2013, p. 1).

É possível compreender que avaliar consiste em uma ação intencional, que requer que o avaliador tenha clareza de onde deseja chegar, que tipo de homem quer formar e para qual tipo de sociedade. Razão pela qual o avaliador precisa ser especializado, uma vez que avaliar requer competência e habilidade para extrair do elemento avaliado seus componentes e variáveis com propriedades valorativas. Nesse sentido, diferentes mecanismos devem ser elaborados e aplicados com a finalidade de obtenção de um “conjunto de peças”, uma vez que cada avaliação se apresenta como uma peça de um complexo quebra-cabeça (LEMES, 2013).

Nesta direção,

A política de avaliação educacional não pode ficar restrita ao âmbito da escola, deve, necessariamente, abranger todos os níveis da administração educacional, a partir da Secretaria Estadual e Municipal de Educação, quando for o caso, passando por outras instâncias, (Diretoria Regional de Educação, gestão da escola e coordenação pedagógica) até chegar à sala de aula junto ao professor e ao estudante. A avaliação, conseqüentemente, não é uma ação isolada, integra toda a comunidade educacional e a própria sociedade. (MATO GROSSO 2021, p. 15).

A política de avaliação educacional de Mato Grosso encontra-se necessariamente à concepção e à prática avaliativa evidenciada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN nº 9.394/1996, que, em seu Artigo 23, apresenta a lógica da inclusão e a defesa de uma avaliação com capacidade para incluir no âmbito de um horizonte de expectativas mais amplo.

2. CONCEPÇÕES

Diferente do que ocorreu historicamente, quando a tradição da avaliação educacional esteve fortemente voltada para a ideia de que se ensina para avaliar, a Política Educacional de Avaliação da SEDUC-MT visualiza

o contrário; avaliar para ensinar melhor, uma vez que a compreensão é a de que a nota atribuída ao final de um conteúdo ou de uma atividade específica ou do bimestre pode determinar a reprovação, a exclusão do estudante da escola ou ainda por responsabilizá-lo pelo seu fracasso escolar.

Nesta direção, a prática de avaliação da aprendizagem na escola contemporânea tem como tarefa superar o entendimento do processo de ensino e aprendizagem unilateral, no sentido de ser concebido como parte integrante do planejamento da ação didática, alicerçada na concepção da escola como espaço democrático do saber.

É possível verificar que a concepção de avaliação que fundamenta a missão da rede pública do Estado para a educação básica vincula-se a uma finalidade da educação, que consiste em desenvolver a formação de pessoas autônomas, críticas e conscientes. A avaliação educacional, desta forma, carece de estar a serviço das aprendizagens de forma a favorecer a formação humana. Nesta direção, a avaliação educacional anseia prover informações importantes, com capacidade para subsidiar os docentes, no sentido de se aperfeiçoarem em direção à melhoria da qualidade do ensino na busca do desenvolvimento pessoal e cognitivo do estudante (LUCKESI, 1999).

É possível verificar que a concepção de avaliação em tela não é estática, ela potencializa novos olhares sobre a educação. Tal concepção de avaliação considera a sociedade atual, que abarca “as desigualdades sociais e avanços iminentes da tecnologia da informação em que o conhecimento se modifica de forma muito rápida. Nesse contexto social, político, econômico e cultural é preciso assegurar o acesso e a permanência dos estudantes das várias realidades socioeconômicas que frequentam a escola pública” (MATO GROSSO 2021, p. 17).

A SEDUC-MT, ao compreender a avaliação educacional na perspectiva de um compromisso com a melhoria da qualidade na educação pública, tem clareza de que o contexto avaliativo assume dimensões abrangentes e passam a ter algumas características específicas que são centrais, uma vez que é preciso ter clareza do que se pretende alcançar quando se avalia, assim como que formação voltada à construção do conhecimento se pretende desenvolver nos estudantes. Aspecto de fundamental importância é que a avaliação deve necessariamente ser proces-

sual, e jamais um ato isolado, a fim de que o professor possa diagnosticar os aspectos que precisam ser melhorados, podendo, assim, intervir na sua prática pedagógica.

A política avaliativa proposta pela SEDUC-MT estabelece uma relação indissociável com a BNCC, bem como com o DRC-MT e com os objetivos propostos no Projeto Político Pedagógico da escola, uma vez que tais documentos norteiam o plano de ensino e de aula do professor, de maneira que a avaliação consiga agregar os aspectos cognitivos, afetivos, psicomotores, emocionais, a fim de que possa contemplar o processo formativo em sua integralidade.

Espera-se que a prática pedagógica do professor esteja intrinsecamente relacionada à prática de avaliar, tendo em vista que nesse processo a avaliação é via de mão dupla. “Nesse sentido, avaliar o processo de ensino e aprendizagem implica em uma tomada de decisão no sentido de se ter claro qual formação proporcionar para o estudante e para qual modelo de sociedade se quer construir” (MATO GROSSO 2021, p. 17).

A política avaliativa proposta pela SEDUC-MT pressupõe que avaliar seja um processo consciente, que requer dos atores sociais envolvidos uma postura proativa, uma vez que busca ultrapassar a dimensão do testar e medir, para alcançar a decisão de repensar conceitos, redirecionar práticas, buscando um novo olhar sobre a realidade.

Tal perspectiva requer dos profissionais da educação competência científica e técnica para tal, haja vista o imperativo coletivo de definição dos princípios e finalidades, que perpassam as modalidades de avaliação de forma a eleger as mais adequadas para aquele nível, objetivos e competências trabalhadas e referenciadas na proposta pedagógica de cada escola e na conscientização da importância do papel social que desempenha a educação escolar.

Tomando por base o cenário avaliativo concebido pela SEDUC-MT, a concepção de avaliação requer a construção de espaço escolar que seja democrático e inclusivo. Trata-se de um espaço em que as relações interpessoais sejam perpassadas pelo diálogo, compreensão, a autonomia na tomada de decisão e responsabilidades compartilhadas entre a macrogestão, a gestão da escola, o professor e os estudantes. Tal concepção parte do princípio de que todos os atores sociais pertencentes ao pro-

cesso sejam capazes de aprender e que as estratégias sejam didaticamente planejadas, observando as características e necessidades dos estudantes.

A ideia central difundida pela política educacional de avaliação, proposta pela SEDUC-MT, é a de que avaliar democraticamente exige que sejam revistas as concepções, conceitos e posturas, de forma a abandonar a ideia de punir, classificar e excluir, substituindo para a concepção de diagnosticar, aperfeiçoar e construir juntos o conhecimento de modo a proporcionar uma prática pedagógica, cujo foco seja o processo constante de intervenção pedagógica. Nesta direção, a autoavaliação é essencial, uma vez que ela permite ao professor redirecionar sua prática docente e, ao estudante, aperfeiçoar o seu processo de aprendizagem de maneira responsável.

3. MODALIDADES DE AVALIAÇÃO

A política educacional de avaliação da SEDUC-MT concebe a avaliação a partir dos aspectos:

Diagnóstico: Trata-se de “um caminho para superar o modo autoritário de agir na prática educativa em avaliação” (LUCKESI, 2002, p. 09). Diante desta percepção, na Política de Avaliação Educacional do Estado de Mato Grosso, a avaliação diagnóstica encontra-se interligada às funções avaliativas a serem desencadeadas nas redes, a saber: Formativa, Somativa e de Fluência. O diagnóstico avaliativo se apresenta como condição imprescindível ao planejamento pedagógico no âmbito dos processos de intervenção, pois só ele permite a intervenção futura baseada em dados da realidade.

Tal modalidade de avaliação é importante no sentido de possibilitar ao professor identificar se os estudantes possuem as habilidades para o desenvolvimento dos objetivos educacionais relativos à etapa formativa do estudante. Ao dar a conhecer o nível de domínio prévio, por meio de um processo avaliativo diagnóstico junto aos alunos, este tipo de avaliação permite aos professores identificar os conhecimentos prévios dos estudantes em relação às habilidades e objetos de conhecimento da etapa/fase, a partir daí, ajustar o planejamento pedagógico das unidades escolares a fim de assegurar a superação das defasagens evidenciadas.

Formativo: Esta dimensão da avaliação se refere a processo contínuo do currículo trabalhado ao longo do ano letivo, com a finalidade de compreender o desenvolvimento cognitivo do estudante. Para colocar em prática este processo, o professor emite inferências sobre os dados obtidos pela avaliação, buscando aprimorar o planejamento pedagógico e o currículo em ação.

Importante esclarecer que a avaliação formativa no contexto do processo de ensino consiste em uma processo, uma vez que permite a interação entre o professor e os estudantes ao longo do processo de ensino e aprendizagem, possibilitando informações sobre os objetivos alcançados e os esforços necessários para desenvolver o que ainda não foi atingido, apresentando-se como uma estratégia pedagógica de fundamental importância para a análise do processo de desenvolvimento de habilidades e competências pelos estudantes nas diferentes etapas da educação básica.

Somativa: Esta dimensão da avaliação assume o papel de uma avaliação final que serve para compreender e analisar o valor dos currículos, de forma a considerar a relação simbiótica entre currículo prescrito e currículo em ação. Nesta direção, o desenvolvimento dos currículos nas unidades escolares é avaliado de forma a considerar o processo de ensino e aprendizagem mediante determinadas habilidades que foram finalizadas e aperfeiçoadas pela avaliação formativa. Em conformidade com Scriven (1967, p. 6), “não é preciso escolher entre essas duas modalidades avaliativas (formativa ou somativa), mas sim fazer o melhor uso de cada uma de suas funções”, de maneira a considerar o uso da avaliação como elemento estruturante do processo de ensino e aprendizagem.

Em termos conceituais, as funções da avaliação formativa e somativa se diferem no que tange a temporalidade e o conjunto de habilidades e conhecimentos a serem avaliados. Enquanto a avaliação formativa se dá durante o processo de ensino e aprendizagem com o objetivo de avaliar habilidades e conhecimentos trabalhados em um período menor de tempo letivo, a avaliação somativa, no geral, é desencadeada ao final do ano letivo, com o objetivo de avaliar a consolidação de habilidades e conhecimentos no ano letivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisarmos as concepções de avaliação presente na política desenvolvida pela SEDUC-MT, é possível constatar que se trata de uma concepção inovadora, uma vez que se busca implementar por meio do Avalia Mais Educação um novo olhar para a avaliação, cujo foco seja colocar o ato avaliativo como o centro do processo ensino-aprendizagem, ação que atribuirá novo sentido ao currículo, além de situar e tendo o professor como protagonista na escolha dos instrumentos que irá melhor atender às reais necessidades de seus estudantes.

Fica evidente a percepção da SEDUC-MT de que a avaliação é de fundamental importância para a tomada de decisão, consciente de que não faz mais sentido avaliar somente para classificar, tendo em vista que tal postura consiste em uma prática que vai contra a democratização do ensino. Contudo, muitos são os desafios no sentido de materializar na prática a concepção de avaliação que perpassa a Política de avaliação em questão, tendo em vista os condicionantes impostos por inúmeros fatores que fazem parte do processo educativo, dentre os quais se destaca a necessidade de formação continuada docente, a fim de que os mesmos se sintam aptos para colocar em prática tal política avaliativa.

Diante do exposto, a política de avaliação da SEDUC-MT compreende que para avaliar não é necessário extinguir os instrumentos ou os procedimentos utilizados em sala de aula, mas precisamos aplicá-los em uma perspectiva de avaliação e não de exame. Para tanto, faz-se necessária a consciência de que avaliar não significa apenas medir, atribuir nota, mas sim fazer da avaliação uma prática central do trabalho pedagógico, onde tem que ser um processo contínuo.

A política educacional de avaliação da SEDUC-MT permite aos atores sociais pertencentes ao processo educativo questionar a natureza e o sentido da atividade de avaliação, a fim de que o processo avaliativo seja perpassado de sentido, para os estudantes, docentes e a comunidade escolar de modo geral.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Glauver Galvão de; ARANHA, Eduardo Henrique da Silva. **Avaliação formativa das competências e habilidades:** instrumentação para jogos digitais. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/renote/article/viewFile/44426/28472>. Acesso em: 21 ago. 2022.
- BERTAGNA, R. H.; MELLO, L. R.; POLATO, A. Política de Avaliação Educacional: Aproximações. **Revista Eletrônica de educação**, São Carlos, v. 8, n. 2, p. 244-261, 2014.
- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em educação:** uma introdução à teoria e aos métodos. Porto, Portugal: Porto Ed., 1994. (Coleção Ciências da Educação.)
- BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da república, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 ago. 2022.
- BRASIL. LDB – **Leis de Diretrizes e Bases**. Lei nº 9.394.1996. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein 9394.pdf](http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein%209394.pdf). Acesso em: 21 ago. 2022.
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Educação é a Base**. Brasília, MEC/CONSED/UNDIME, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79611-anexo-texto-bncc-aprovado-em-15-12-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 21 ago. 2022.
- LAKATOS, Maria Eva; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1992.
- LEMES, S. S. **Uma breve discussão sobre fundamentos de avaliação e indicadores para melhor compreender a avaliação e gestão do currículo**. Acervo digital. UNESP/Araraquara,

maio de 2013. Disponível em: <http://acervodigital.unesp.br/handle/123456789/65513>. Acesso em: 21 ago. 2022.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da Aprendizagem: componente do ato pedagógico**. São Paulo: Cortez, 2011.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. C. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 049, de 1º de outubro de 1998**. Dispõe sobre a instituição do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso e dá outras providências. MT, 1998.

MATO GROSSO. **Documento de Referência Curricular para Mato Grosso**. Ensino Fundamental – DRC - Anos Iniciais e Anos Finais. Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso/Mato Grosso, 2018.

MATO GROSSO. **Documento de Referência Curricular para Mato Grosso**. Ensino Médio. Secretaria de Estado de Mato Grosso/Mato Grosso, 2021.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation: perspectives on curriculum evaluation. **AERA Monograph Series on Curriculum evaluation**. Chicago Rand Mc-Nally, n. 1, 1967. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/283341599/Scriven-The-Methodology-of-Evaluation-1967#download>. Acesso em: 21 ago. 2022.

AS RELAÇÕES DE PODER NA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE REFLEXIVA

Eleuza Franco S. Almeida¹¹

INTRODUÇÃO

A proposta deste estudo é desenvolver uma abordagem sobre as Relações de poder na Educação. Este se dedica a fazer uma investigação sob a ótica da educação, da sociologia, da filosofia política e da cultura, posto que se trata de um tema que possui interpretações distintas para o termo poder. Essa variedade de interpretações do termo e a consequente falta de consenso de seu significado geram discussões entre as áreas em busca de entender a aproximação entre “poder” e “educação”.

A questão relacional entende o poder como algo que permeia a estrutura social, posto que se faz presente na relação entre os indivíduos. Desde a Antiguidade, o poder já era percebido como algo oculto que as pessoas ou instituições possuíam e na Idade Média se exteriorizava pelo sagrado, pela pertença a um domínio. No mundo antigo as ins-

11 Graduação em Pedagogia (Universidade Estadual de Goiás). Pós-Graduação em Supervisão Educacional. Pesquisadora pela Faculdade de Educação FacMais com a tema: Formação de Professores. Atualmente, é coordenadora pedagógica na Secretaria Municipal de Educação. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Administração de Processos Educacionais.

tituições de educação se caracterizavam por legitimar as hierarquias e meio de constituição e facções do poder social, à medida que se constituíam como instâncias de revelação do conhecimento, do sagrado, do desconhecido.

Contudo, no mundo moderno com a distinção entre Estado e sociedade civil, e conseqüentemente entre as pessoas e o soberano, as relações entre poder e educação envolvem o reconhecimento das possibilidades inscritas na ação política. Porém, ainda persiste a tradição sociológica que vê o poder como demonstração da estrutura social sobre indivíduos, grupos ou classes. É esta estrutura quem determina o sentido da prática das vontades. Com este cenário ocorrem mudanças radicais nas estruturas transformando a ação que assume uma posição de instituição de afirmação e reprodução das estruturas socioeconômicas.

Diante do exposto, este artigo se propõe a refletir sobre a reflexão do poder na educação, de forma a entendê-la como uma organização caracterizada pela configuração social, cujo papel principal é a formação dos indivíduos. Para tanto, faz-se necessária uma pesquisa bibliográfica exploratória qualitativa, que nos permita obter conceitos e teorias que fundamentem esta abordagem. Para tanto o estudo se utilizará de teóricos como Foucault, Bourdieu e outros que se fizeram necessário para a devida fundamentação.

O enquadramento metodológico traçado deste estudo foi embasado nas técnicas de pesquisa bibliográfica exploratória, conforme Gil (2010). A estrutura deste estudo parte dos conceitos principais que envolvem o tema, através de uma revisão bibliográfica seguida de uma exposição dos principais tipos de poder e uma breve exposição da escola na sociedade contemporânea, visando analisar as condições em que o poder se estabelece na escola e as formas de controle que vigoram nas instituições de ensino e dessa forma analisar os aspectos históricos e conceituais da biopolítica e suas influências de acordo com os estudos e conceitos foucaultianos, além de mapear os diversos tipos de poder.

A principal contribuição será perceber que o poder, necessariamente, tem ação e efeitos, e cujos jogos de interesses movem as ações.

Não se pretende concluir, apenas elencar algumas considerações, posto que este tema não se esgota, na medida em que a escola reflete

os comportamentos sociais, os quais sofrem alterações comportamentais com muita frequência.

1. RELAÇÕES DE PODER

Um dos principais pensadores da sociedade contemporânea, o filósofo Michel Foucault, com uma vasta diversificação de áreas de estudos, dedicou grande parte de suas publicações a investigar a ontologia do saber-poder, governamentalidade e do controle. Dessa forma, o cerne de sua obra é marcado pelas questões que envolvem as que coagem e acabam encarcerando as pessoas. O poder soberano para Foucault perde seu sentido principal, já no início da modernidade, porque foi substituído por outra fonte de poder, o “biopoder”. O biopoder carrega traços da biopolítica e segundo Foucault (1988, p. 155) deveria usar-se o conceito de:

[...] biopolítica para designar o que faz com que a vida e seus mecanismos entrem no domínio dos cálculos explícitos, e faz do poder-saber um agente de transformação da vida humana; não é que a vida tenha sido exaustivamente integrada em técnicas que a dominem e gerem; ela lhes escapa continuamente (FOUCAULT, 1988 p. 155).

Foucault reitera o conceito da biopolítica como sendo um mecanismo que tem o intuito de designar um poder-saber como agente de transformação da vida humana, por meio de técnicas de controle, sendo que esta de forma superficial prega uma ideologia que pode ser entendida como um dorso explicativo e prático de estrutura reguladora e normativa, cuja função é, segundo Chauí (2014), fornecer para os membros de uma sociedade estratificada por classe, explicação com base na racionalidade sem que estes tenham a percepção das diferenças políticas, sociais e culturais e também “sem jamais atribuir tais diferenças à divisão da sociedade em classes” (CHAUI, 2014, p. 53). Ou seja, ocultar a existência de uma intenção ideológica, uma vez que esta evidencia o contexto de exploração econômica, de dominação política e exclusão

cultural, ou seja, de forma camuflada insere um utópico ideal de liberdade, de igualdade, de nação.

A área de educação fez parte das reflexões de Foucault e de acordo com Borges (2004), para Foucault a escola possui um ambiente que pode ser comparado a uma prisão, quer seja em sua disposição física, em seus critérios de disciplina, sua composição hierárquica, sua vigilância constante (MACEDO; SILVA; SOUSA, maio/2020).

Essa questão da vigilância, da hierarquização é abordada por Foucault (2001), que a identifica como um tipo também de poder disciplinar:

(...) organiza-se assim como um poder múltiplo, automático e anônimo; pois se é verdade que a vigilância repousa sobre indivíduos, seu funcionamento é de uma rede de relações de alto a baixo, mas também até um certo ponto de baixo para cima e lateralmente; essa rede 'sustenta' o conjunto, e o perpassa de efeitos de poder que se apoiam uns sobre os outros: fiscais perpetuamente fiscalizados. O poder na vigilância hierarquizada das disciplinas não se detém como uma coisa, não se transfere como uma propriedade; funciona como uma máquina. E se é verdade que sua organização piramidal lhe dá um 'chefe', é o aparelho inteiro que produz 'poder' e distribui os indivíduos nesse campo permanente e contínuo (FOUCAULT, 2001, p. 158).

Esse controle na escola sofre alterações em suas disciplinas a partir da biopolítica e suas tecnologias de controle da população que mudam o direcionamento do controle do indivíduo para o controle da população (FOUCAULT, 2013a). Ressalte-se que a análise do discurso promovida por Foucault se desenvolvera em dois trabalhos, os quais se autorrelacionam: a arqueologia do saber e a arqueologia do poder. Sendo este o norte que o autor dá as suas pesquisas sobre o método genealógico ao expor a seguinte reflexão:

A genealogia seria, pois, relativamente ao projeto de inserção dos saberes na hierarquia do poder próprio da ciência, uma espécie de empreendimento para dessujeitar os saberes históricos e torná-los livres, isto é, capazes de oposição e de luta contra a coerção

e de luta por um discurso teórico unitário, formal e científico (2010, p. 11).

Daniella Couto Lôbo, em sua publicação “MICHEL FOUCAULT: biopolítica e a escola hoje” (2020), nos apresenta de forma nítida a relação entre o poder na escola, levando-nos a refletir que o exercício do poder está no cerne da sociedade contemporânea. Não é que a escola tenha relegado o campo de saber-poder das disciplinas, apenas hoje há um investimento em tecnologias, com o propósito da vigilância por intermédio da biopolítica (LOBO, 2020). A autora nos sinaliza que os estudos sobre biopolítica têm seu marco inicial “O Nascimento da medicina Social” (FOUCAULT, 1984, p. 79), que aborda a questão do controle populacional atrelado à medicina moderna no final do século XVIII, uma iniciativa dos médicos anatomistas Morgani e Bichat (1984, p. 79). Esse tipo de medicina tem um elo com a economia capitalista. A qual vinha se aliando às várias instâncias da sociedade com o objetivo de controle das formas de produção da vida material e o assujeitamento dos trabalhadores (LOBO, 2020). Com essa exposição, pode-se entender que a medicina moderna seja “[...] uma prática social que somente em um de seus aspectos é individualista e valoriza as relações médico–doente” (FOUCAULT, 1984, p. 79).

Cabe ressaltar que se deve entender esse pensamento de Foucault sobre a educação como um deslocamento conceitual, que se utiliza do mesmo método instrumental que ele aplica em outras áreas para pensar a educação (GALLO, 2011 *apud* PEREIRA, 2013). Dessa forma, a subjetividade se constitui em uma das principais preocupações de Foucault para realizar suas considerações sobre o sujeito realizando uma crítica à instituição de ensino e avaliando sua função social.

Julia (2001, p. 14) corrobora essa linha de deslocamento de conceito de Foucault em seu estudo sobre a cultura escolar como objeto da historiografia, ele afirma que a escola não se restringe a um lugar que transmite conhecimentos, vai além, é um lugar em que se catequiza comportamentos e hábitos como verdades absolutas

As relações de poder que ocorrem na escola, de acordo com a concepção de Bourdieu (1989, p. 07), podem ocorrer camufladas e às

vezes são explícitas, mas acabam se impondo e se configurando como um poder legítimo em função de ser simbólico e se materializa ao ser reconhecido.

No mundo contemporâneo, a escola enfrenta dificuldades e questionamentos em relação a sua imagem social, os professores e demais funcionários, bem como as práticas escolares aplicadas vêm sendo debatidas e não possuem mais a mesma credibilidade de outras épocas, pondo em dúvida esse poder junto aos seus agentes.

A sociedade contemporânea adquire comportamentos e estilos homogêneos, em consequência, a escola contemporânea cria e recria dispositivos de avaliação, utilizando-se de critérios estatísticos para avaliar e comparar o desempenho dos alunos.

Essa exposição de conceitos e posicionamentos aqui apresentados nos faz perceber que a escola tem instaurado hoje o comando e supervisão da vida acadêmica dos alunos, tal qual tem o controle da vida, da sociedade entre tantas formas de controle que abriram espaço para que o biopoder fosse exercido. Mesmo sob a responsabilidade do Estado como um dos principais responsáveis pelas articulações das políticas educacionais. É fato que os critérios de verdade são estabelecidos pela sociedade pautada nos desejos dos sistemas produtivos e, nesse mecanismo, as instituições educativas se encarregam de criar e recriar os discursos produzindo suas verdades. Nesse ciclo, as escolas tornaram-se máquinas de ensinar, um modelo moderno de escolarização que gradativamente foi se tornando obrigatório.

A escola hoje pertence ao grupo de instituições que manipulam os alunos, desenvolvendo hierarquias, tanto nos conteúdos, quanto nos processos de ensino-aprendizagem e avaliações. É preciso controlar o tempo, bem como os procedimentos disciplinares de forma que a vida transcorra em sociedade da forma harmoniosa e produtiva. As relações de poder nas escolas são fundamentais para se entender seu funcionamento. Afonso (1991b, p. 134) afirma que:

[...] as organizações [...] são susceptíveis de serem analisadas em termos de relações de poder ou de micropoderes e a escola, como organização que é, só pode constituir-se e, portanto, também

sociologicamente entender-se, enquanto contexto social atravessado por relações de poder (AFONSO 1991b, p. 134).

Sem dúvida, analisar a escola em termos organizacionais é uma tarefa complexa, sob a ótica de Foucault (1999, p. 42) o que se percebe é a sua colocação de que a escola é planejada com o objetivo de garantir a disciplina. A partir dessa concepção, estabelece-se a disposição das classes, em filas, umas atrás das outras, sempre planejadas de forma a permitir o controle do professor.

1.1 TIPOLOGIA DO PODER NA INSTITUIÇÃO DE ENSINO

O trabalho se estrutura como uma das principais atividades humanas, todavia, essa atividade não se coloca como algo estático, ou como um dado natural e sim estão delimitadas pelas próprias relações de poder que formam a comunidade política e se estruturam de acordo com cada sociedade e tempo histórico.

Ao se estudar e analisar as relações de poder nas escolas é fundamental que se apresentem alguns trabalhos e autores que vêm se dedicando a essa temática desenvolvendo tipologias e definições de poder aplicadas às escolas, bem como aos seus atores.

O quadro abaixo demonstra as definições de poder, a forma como ele é visto, às vezes como elemento substantivo e se concilia com outros conceitos possuindo a mesma força conceitual, e exercido de forma descendente e hierárquica por um ator ou conjunto de atores sobre outros poderes instituídos, em outros momentos atuando um conjunto de “micropoderes” advindo das bases de ação, com o sentido de resistência, contestação, luta, exercidos por isso de forma ascendente (ROCHA; FERNANDES, 2014, p. 172).

Quadro 1 - Tipos/Tipologias de Poder (es) na Escola

AUTORES	TIPOS DE PODER	CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA
Bourdieu e Passeron (1970)	Violência Simbólica	Imposição de significações tidas como legítimas, dissimulando as relações de hegemonia que estão na base de sua força.
Almerindo Afonso (1991a, b) Tipos de poder dos professores	Poder Legítimo	Assenta na posição oficial.
	Poder Coercitivo	Aplicação ou ameaça de aplicação de sanções sociais.
	Poder de Recompensa	Distribuição de recompensas simbólicas.
	Poder Referente	Ligado às características pessoais.
	Poder Especialista	Ligado à posse de conhecimentos.
	Poder de Avaliar	Ligado aos efeitos nefastos da avaliação sobre os alunos.
Almerindo Afonso (1991a, b) Tipos de poder dos alunos	Poder do Grupo	Poder informal daqueles alunos que, percebido o contexto, comunicam entre si e definem estratégias de ação concertadas.
	Poder de Mobilizar Conjuntos de Interação	Semelhante ao poder de grupo, mas com a formação de subculturas mais duradouras do que os grupos momentâneos.
	Poder Referente	Características pessoais dos alunos (poder físico, pessoal e normativo).
	Poder Normativo	Recurso a normas (morais, religiosas, jurídicas, valores e ideologias).
	Poder de Perito ou Resistência	Capacidade para resistir ao saber acadêmico e à ação pedagógica.
	Poder de Incerteza ou Poder do Executor	Capacidade para perceber e aproveitar as incertezas (de conhecimento ou de execução) de quem pretende exercer poder.

Fonte: Quadro síntese elaborado a partir de Rocha (2007). *In*: Rocha; Fernandes (2014, p. 175).

1.1.1 A ESCOLA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Se observamos a educação como um instrumento de integração e coexistência, pode-se afirmar que ela atua nos mais diversos ambientes do convívio social, quer seja para a formação do indivíduo, ou para a sua adequação à sociedade. Nesse contexto, é a educação a responsável pela incorporação de conceitos, bem como a sociabilização e endoculturação, integrando dessa forma a relação de saber como poder.

Cabe ressaltar que o termo poder normalmente é atrelado a decisões e atitudes de consequências ruins, contudo nem sempre é assim. Porém, poder com resultados benéficos ou negativos depende fundamentalmente dos interesses que estejam por trás de quem os praticam, do que necessariamente na sua própria essência. A mesma ação, dependendo do seu direcionamento, pode trazer várias implicações. Na educação, se ela se apropriar dos padrões inclusivos universais, direito incondicional do cidadão, de forma que lhe permita o devido atendimento à diversidade, pode promover a aprendizagem e o desenvolvimento pessoal de todos. Tomando por base que a escola se origina como a essência de organização do saber, ao escolher os interesses específicos, a exclusão molda o formato social com sua forma de poder atrelando o conhecimento da educação a uma cadeia de interesses clasistas. De acordo com Lima (1996), a educação participa do processo de crenças e ideias que envolvem as trocas simbólicas, que contribuem para a construção dos tipos de sociedades.

Para Foucault (2007), o aspecto mais relevante do poder se encontra nas relações sociais, onde os indivíduos se utilizam do poder, especialmente, na forma de dominação e coerção. Contudo, o mais importante é compreender o poder e o seu envolvimento na produção e uso do saber.

Ainda em Foucault (2007), as origens do poder personificado, incluindo a esfera da educação, sempre estiveram atrelados a uma noção teológica do carisma, da bondade ou da força d'Ídolo, ou então ao extremo oposto: a força, a opressão ou imposição física. Atualmente, a personalidade carismática passou a ser um produto dos meios de comunicação.

Para Bourdieu e Passeron (1975), atualmente a prática do poder no sentido de dominação, opressão, funciona, como sempre, sobre duas formas na área educacional: se a ação pedagógica é condição essencial de socialização das pessoas, contudo, ao mesmo tempo, se torna a condição básica de criação da identidade de cada grupo social (BARBOSA, 2008). Assim, a educação e a socialização só fazem legitimar as desigualdades, as capacidades diferentes de mobilizar recursos. A instituição torna-se então muito mais um fator de reprodução da ordem capitalista e não de democratização.

Cabe lembrar que esse poder personificado era típico da sociedade da época que se configurava como um instrumento de confisco: “O poder era, antes de tudo, nesse tipo de sociedade, direito de apreensão das coisas, do tempo, dos corpos e, finalmente, da vida; culminava com o privilégio de se apoderar da vida para suprimi-la” (FOUCAULT, 1988, p. 148). Sob esse conceito, as disciplinas e as táticas de domínio dos corpos “comportam um conjunto regras, técnicas, e procedimentos para a internalização de códigos de conduta culturalmente aceitáveis e necessários para uma determinada época ou sociedade” (FOUCAULT, 2001, p. 143).

Dentro da instituição de ensino, o aluno é facilmente substituído por outro, o importante é manter o funcionamento do sistema. Assim, as técnicas em mecanismos de controle que capturam os indivíduos, seus corpos e desejos para torná-los mais educáveis e dóceis fazem parte do biopoder empregado na educação. Amorim afirma:

Este biopoder foi elemento indispensável ao desenvolvimento do capitalismo, que foi garantido por conta do controle dos corpos e ajustamentos dos fenômenos de população. Interligado a isso ocorreu, a partir do século XVIII, uma proliferação das tecnologias que se preocupam com a saúde, as maneiras de se alimentar, de morar e as condições de existência da população (AMORIM, 2012, p. 3).

Os registros encontrados sobre as narrativas dos processos de significação do corpo nos permitiram entender seu lugar na história. Ele não

se encontra um lugar em si mesmo, ele se constitui em um conjunto de signos, de representações que através das mais diversas estratégias buscam marcar uma identidade sobre ele. É dessa forma que “as relações de poder regem sobre os corpos e de acordo com o contexto vai dando sentido, produzindo identidades sociais culturais, de gênero particulares” (MAIA, 2003, p. 81). O autor afirma ainda que:

[...] os discursos, rituais de poder, organização, produzem a vida social sobre o corpo, constituindo uma genealogia sobre ele e a história que o articula, marca e o enuncia efeitos: a produção de almas, de ideias, de saber, de moral, ou seja, produção de um poder que se conduz sobre outras formas. O poder ao mesmo tempo é causa e efeito (MAIA, 2003, p. 81).

Com base nessas concepções, percebe-se que em nenhuma época houve uma representação homogênea que caracterizasse todos os corpos, uma vez que o acesso que se tem é sobre os seus significados mediante suas representações, porém, os sentidos que se atribuem tomam por base a cultura, através das relações sociais. Assim, na área de educação, as instituições de ensino possuem seus manuais que prescrevem as condutas e práticas que serão utilizadas como um protocolo a seguir em nome da manutenção da disciplina.

Essa preocupação com o processo disciplinar dos corpos dos indivíduos, através de discursos, sempre fez parte da nossa sociedade desde o projeto progressista e modernizador da elite governante.

Sob o prisma contraditório que caracteriza a biopolítica, conforme afirmam Taylor (1984) e Foucault (2008b), que ao mesmo tempo faz viver e produz corpos mais eficazes, também os captura e exige, como contrapartida, gestos de resistência, em diferentes instâncias da vida política (BUTTURI JR.; LARA, 2018).

É preciso que professores e a sociedade de um modo geral passem a questionar tanto os materiais que ensinamos, quanto a forma como ensinamos e, principalmente, quais os sentidos que damos ao conteúdo. É preciso estarmos atentos à linguagem empregada em tais metodologias,

quais são seus poderes, lugares, contextos, regras que se inscrevem no jogo persuasivo e ideológico que marcam identidades e corpos.

Através de suas pesquisas institucionais-políticas, Agamben (2004) almeja ampliar as análises biopolíticas e estudar o ponto de convergência dos dois poderes com o intuito de localizar o ponto exato em que essa junção se concretiza (AGAMBEN, 2004, p. 13).

Para Pimenta (2014, p. 19), "a identidade também pode ser construída no significado que o professor individualmente afere em suas atividades", balizado em valores e na maneira de se conceber no mundo, na vida, nas representações, nos saberes e no sentido que tem o "ser" professor.

Os direitos humanos figuram nos tratados e convenções internacionais implicando na preservação dos bens imprescindíveis à manutenção da vida digna, permitem o equilíbrio das práticas de poder na sociedade com o objetivo de coibir violências e preservar um mínimo ético nas relações sociais.

Tomando por base as concepções de Foucault, sobre a biopolítica ser entendida como táticas que regulam quais corpos devem permanecer e quais não, a instituição de ensino com suas normas e regras decide quais são os alunos descartáveis. No estado de exceção permanente não há política, mas apenas biopolítica. A experiência biopolítica só é possível à medida que uma vida pode ser isolada de sua forma (identidades jurídico-políticas).

A partir do momento em que a tecnologia possibilita o estado de exceção permanente e materializado (campo), então tem que se admitir a presença virtual de um "[...] campo toda vez que é criada tal estrutura, independentemente da natureza dos crimes aí cometidos e qualquer que seja a sua denominação ou topografia específica" (AGAMBEN, 2010a, p. 169-170). Nesse momento, o campo torna-se paradigma de governo e por consequência o sistema político, além de ordenar formas de vida e normas jurídicas em um espaço determinado, passa a administrar a própria vida nua (AGAMBEN, 2010a).

Quando os direitos são relegados, abre-se espaço para violência, em cujo interior tudo é possível tal como os campos de concentração nazista. Sobre o espaço do campo, Duarte (2008) diz que o "local em que

a vida está constantemente exposta aos riscos, desqualifica-se em vida nua e passa a transitar como em um limbo, entre a vida e a não-vida”. Dessa forma, ele afirma que Agamben, ao analisar esta tática do poder nos contextos atuais, percebe seu ápice “no entrecruzamento de quatro conceitos diretivos da política ocidental: poder soberano, vida nua, homo sacer, estado de exceção e campo de concentração” (DUARTE, 2008, p. 1-13).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como principal objetivo promover uma abordagem sobre as Relações de Poder na Educação, a ideia central era trazer um olhar mais profundo na questão do poder, não simplesmente como ele se origina e de que forma é praticado na educação. Dessa forma, fomos buscar dentro de toda a complexidade do termo, os conceitos de pensadores, filósofos, pesquisadores e demais conceitos e teorias que fundamentassem e conduzissem a investigação.

Dentre as interpretações e concepções centrou-se a questão aqui em torno dos conceitos e visões do pensador Michel Foucault e seus estudos em torno da biopolítica e do biopoder. O autor traz para a educação concepções desenvolvidas pela exclusão, a biopolítica se converte em uma necropolítica, na medida em que os regimes de desigualdade determinam essa seleção. Ao mover esse conceito para as instituições de ensino consegue-se aplicá-lo e identificar as relações de poder dentro da escola, principalmente nas questões de disciplina e hierarquização dentro da escola. A questão do vigiar e punir. Os critérios de avaliações comparativas dentre tantas outras formas de poder. A questão relacional entende o poder como inerente ao indivíduo.

Espera-se que esse estudo possa se somar às demais publicações enriquecendo as interpretações e visões que são apresentadas sobre a questão das relações de poder na educação. Embora não seja mais como na Antiguidade, o Estado e o soberano não têm mais a mesma atuação, houve a separação, extinguiu-se o soberano, mas o poder continua sendo soberano em todas as instâncias.

A expectativa que se tem com esse estudo é demonstrar que ainda hoje, em pleno século XXI, as questões de poder sobre a vida e a morte ainda perduram. A escolha de quem vive e quem morre se reflete até mesmo pelo atendimento de algumas prestadoras de saúde e as inúmeras denúncias que circulam na grande mídia.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Relações de Poder no Quotidiano da Escola e da Sala de Aula. Elementos para uma Análise Sociológica e Organizacional. **Cadernos de Ciências Sociais**, n. 10/11, p. 133-155, 1991a.
- AGABEN, G. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua I. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010a.
- BARBOSA, M. L. O poder na sociologia francesa ou a força da regra. *In*: NOBRE, R. F. (org.) **O poder no pensamento social**: dissonâncias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BORGES, C. M. F. **O professor da educação básica e seus saberes profissionais**. Araraquara: JM, 2004.
- BORGES, J. L. Escola e disciplina: uma abordagem foucaultiana. **Revista Urutágua-revista acadêmica multidisciplinar** (CESIN-MT/DCS/UEM), Maringá, Paraná, nº 5, dez., jan., fev., mar. – quadrienal, 2004. Disponível em: http://www.urutagua.uem.br/005/05edu_borges.htm#_ftnref4. Acesso em: 12.05.2022.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL, 1989.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.
- BUTTURI JUNIOR, A.; LARA, C. de A. Biopolítica, direitos humanos e resistências: uma análise comparativa das políticas públicas de Saúde para a população LGBT em Florianópolis-SC. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, Campinas, SP, v. 57, n.

2, pp. 645–674, 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CHAUI, M. **A ideologia da competência** – Escritos de Marilena Chauí. Volume 3. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

DUARTE, A. de M. Sobre a Biopolítica: de Foucault ao Século XXI. **Revista Cinética**, v. 1, p. 1-16, 2008. In: SOUZA, H. F.P. de. A perspectiva biopolítica de Agamben: alguns conceitos para se (re) pensar o direito atual. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 9, n. 1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica – ISSN 1980-7791.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. 2. ed. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. São Paulo: Paz & Terra, 2015.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. 41. ed. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 2013a.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica: curso no Collège de France (1978-1979)**. Trad. Pedro Elói. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2010b

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 26. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2007.

FOUCAULT, M. **Entrevista com Michel Foucault** (‘Entretien avec Michel Foucault’) (Sur L’Archéologie du savoir). **Dits et écrits**. Vol. I. Paris: Gallimard, 2001.

FOUCAULT, M. Nascimento da Medicina social. In: **Microfísica do poder**. 4. ed. Org. Int. e rev. tec. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

- JULIA, D. A cultura escolar como objeto histórico. **Revista Brasileira de História da Educação**, Campinas, n. 1, p. 9-44, 2001.
- LIMA, L. de O. **Para que servem as escolas?** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1996.
- LÔBO, D. C. **Michel Foucault: A sociedade punitiva e a educação.** 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2017.
- MACEDO, P. H. V de. **Considerações de Michel Foucault sobre a educação escolar.** Disponível em: 201001815.pdf (editoracientifica.org). Acesso em: 12.05.2022.
- MAIA, Antônio. Biopoder, biopolítica e o tempo presente. *In: O homem máquina. A ciência manipula o corpo.* SP: Companhia das Letras, 2003, p. 77 102.
- PEREIRA, B. F. Foucault e a educação libertária: por uma escola transformadora da sociedade. **Theoria – Revista Eletrônica de Filosofia**, Faculdade Católica de Porto Alegre, v. V, n. 13, 2013. ISSN 1984-9052. Disponível em: http://www.theoria.com.br/edicao13/foucault_e_a_educacao_libertaria.pdf. Acesso em: 03.05.2022.
- PIMENTA, S. G. **O estágio na formação de professores: unidade, teoria e prática?** São Paulo: Cortez, 2012.
- ROCHA, M. C. J.; FERNANDES, A. G. As relações de poder na escola pública: um estudo de caso. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, p. 167-195, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 12.05.2022.

INOVAÇÃO NO ATENDIMENTO E ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO DO ESTUDANTE UNIVERSITÁRIO: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Milena Araújo Souza¹²

João Soares de Oliveira Neto¹³

INTRODUÇÃO

Inovação é a exploração de novas ideias com o objetivo de criar algo novo ou propor mudanças e melhorias para algo já existente, considerando qualquer forma de pensar, criar e usar o conhecimento a novas práticas e comportamentos diferenciados. Na Educação, o conceito de inovação está relacionado a um processo de reflexão acerca das possibilidades de práticas existentes e quais podem ser efetivas tanto nas didáticas quanto nas metodologias, observando novas estratégias para cada perfil de aluno (CARVALHO, 2015).

12 Pós-graduanda em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Psicóloga da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

13 Doutor em Engenharia Elétrica para Universidade de São Paulo (USP) e em Informatique pela Université Paris-Saclay.

O sistema público de educação superior brasileiro, precisamente, apresentou expressivo crescimento, com a adoção de políticas públicas. Tais políticas públicas possibilitaram a abertura do ambiente universitário para uma diversidade maior, provocando mudanças na democratização de acesso e permanência à educação pública superior de camadas da população tradicionalmente excluídas. Além disso, essas mesmas políticas demandaram das universidades, a criação de novos setores, programas e projetos para o acompanhamento desta nova parcela de cidadãos. Por conseguinte, as universidades passaram a ser um espaço para propostas de inovação no ensino de graduação e na pesquisa em diferentes áreas do conhecimento.

Ou seja, essas mudanças, não só influenciaram o perfil dos estudantes – que passou a ser mais diverso, mas também trouxe mudanças na estrutura e no organograma institucional das universidades, abrindo espaço para a atuação de novos profissionais de diferentes áreas, como os profissionais de Psicologia. A atuação do psicólogo na Educação tem como eixo a mediação dos processos de aprendizagem e de desenvolvimento humano. Apesar de historicamente, esse profissional estar vinculado à Educação Básica, sua atuação na Educação Superior tem sido reconhecida como espaço de aprendizagem, formação e desenvolvimento humano (BISNOTO *et al.*, 2011).

Ainda segundo Bisnoto *et al.* (2011), a atuação do psicólogo na Educação Superior ainda está embasada no que se conceitua como intervenção clássica e tradicional, na qual a orientação e o atendimento ao estudante são as atribuições principais. No entanto, observa-se uma mescla de atribuições de caráter preventivo sendo realizadas, possibilitando a inovação da sua prática, a partir da criação e reorganização de programas de atenção, além do desenvolvimento de novas abordagens para se pensar o atendimento e o acompanhamento ao estudante universitário.

Partindo da necessidade de conhecer e aprimorar a prática desses profissionais no âmbito do Ensino Superior público brasileiro, este artigo tem como objetivo investigar as inovações relacionadas ao atendimento e acompanhamento psicológico do estudante universitário. Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma revisão da literatura, compreendendo o período de 2011 a 2021, na base de dados Scielo e Google Acadêmico.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta os principais conceitos e o referencial teórico que servem como base para as discussões presentes neste artigo.

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR

O acesso à educação pública superior brasileira teve grande crescimento nas duas últimas décadas do século XXI. Em 2007, com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na educação superior, o Governo Federal implantou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Dessa forma, criaram-se condições para que as universidades federais brasileiras ampliassem a oferta de vagas por meio de reformas, reorganização e melhor aproveitamento de recursos humanos e estruturas físicas. Outro aspecto considerado neste Programa foi a interiorização de instituições que oferecessem formação superior (BRASIL, 2007). Ainda, o REUNI tinha o propósito de reduzir as desigualdades sociais do país, por meio de ações, como: aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e combate à evasão (BRASIL, 2007).

No entanto, somente em 2010, com a implantação do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, a Assistência Estudantil, como direito social, se consolidou. Com o objetivo de viabilizar a igualdade de oportunidades e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir da promoção de recursos necessários para superação de obstáculos, o PNAES pretendeu auxiliar numa melhor adaptação ao ambiente acadêmico e reduzir o percentual de evasão (BRASIL, 2010). Ao reduzir as dificuldades de ordem socioeconômica e possibilitar aos estudantes condições melhores e menos desiguais, o PNAES passa a assumir um papel importante na promoção de uma política educacional inclusiva, que abrange todas as áreas dos Direitos Humanos (FONAPRACE, 2012).

Outro marco importante vivenciado pela educação superior brasileira foi a aprovação da Lei nº 12.711, que democratizou o acesso ao sistema público de educação superior, a partir da reserva de vagas, para estudantes oriundos da rede pública de ensino médio e autodeclarados negros, pardos e indígenas e pessoas com deficiência (BRASIL, 2012). Considerada outra importante transformação na educação superior brasileira, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) é utilizado como mecanismo de acesso à educação superior e possibilita o ingresso de estudantes em diversas universidades de todo território nacional, através do Sistema de Seleção Unificada (SISU).

Em decorrência dessas mudanças, as universidades públicas acabaram por incorporar camadas sociais mais heterogêneas que diversificam o perfil do estudante tanto pela sua condição socioeconômica, história de vida e expectativas geradas ao ingressar no Ensino Superior (IGUE *et al.*, 2008). Para os estudantes de origem socioeconômica vulnerável é preciso observar a trajetória desigual de escolarização, a qual promove condições diferentes de ensino e aprendizagem, além das diferentes condições materiais de manutenção e sobrevivência, em comparação com o público que compunham anteriormente as universidades (COULON, 2017).

Ademais, ao considerar a composição da universidade como detentora de diversas funções sociais como um ambiente diversificado de atuação e convivência, pensando também em suas funções educacionais, a universidade pode apresentar-se aos seus estudantes como um conjunto de possibilidades e obstáculos, conforme pontua Venturini e Goulart (2016). Dessa forma, o ambiente universitário pode significar um percurso mais difícil, dependendo da origem, contexto e histórico de vida do discente, repercutindo, inclusive, na saúde emocional estudantil.

1.2. ATENDIMENTO E ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO NO ENSINO SUPERIOR

O ingresso no Ensino Superior demarca um período de mudanças significativas na vida dos indivíduos. Tornar-se universitário possui muitos significados, pois comumente coincide com a importante fase do desenvolvimento humano marcada pelas mudanças e adaptações pecu-

liares do final da adolescência e início da vida adulta, caracterizada por ganhos, perdas e conflitos (IGUE *et al.*, 2008).

De acordo com dados publicados no Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE, em 2018, 6 em cada 10 estudantes informaram ser afetados por ansiedade; 10,8% indicaram ideias de morte e 8,5%, ideação suicida. A pesquisa indicou também que 32,4% da população-alvo já procurou atendimento psicológico e 9,8% estava tomando medicação psiquiátrica (FONAPRACE, 2018). Outros estudos realizados em instituições de Ensino Superior brasileiras também apontaram índices considerados elevados de possíveis transtornos psicológicos em estudantes universitários (CERCHIARI, 2004; MESQUITA *et al.*, 2016; PADOVANI *et al.*, 2014).

Cerchiari *et al.* (2005) destacam a importância dos serviços de apoio à saúde mental, pois podem fornecer suporte a esses casos na medida em que contribuem para a prevenção do agravamento de sintomas, fortalecendo os mecanismos saudáveis e a capacidade para lidar com os danos à saúde. Para Padovani *et al.* (2014), ao se considerar os estudantes universitários como um grupo especial de investimento social do país, se faz necessária a realização de estudos voltados especificamente nessa área, com ênfase nas dimensões mais vulneráveis nessa fase da vida, visando identificar os fatores que influenciam na saúde mental dos estudantes.

Ainda de acordo com a pesquisa realizada por Padovani *et al.* (2014), é reforçada a importância do papel da própria universidade na necessidade de desenvolvimento de ações integradas de prevenção e tratamento à saúde do estudante universitário. O adoecimento psicológico pode acarretar implicações negativas no processo de aprendizagem e formação do futuro profissional.

Um dado relevante que surgiu com a democratização de acesso e permanência ao Ensino Superior foi a criação de um espaço que possibilitou a inserção de profissionais de Psicologia nas instituições de educação superior. Estes profissionais precisaram adaptar a sua prática, a partir da criação e reorganização de programas de atenção, além do desenvolvimento de novas abordagens para se pensar o atendimento e o acompanhamento ao estudante universitário.

De acordo com Marinho-Araújo (2016), as produções acadêmicas apresentam temáticas distintas de atuação do Psicólogo no Ensino Superior, citando, por exemplo, as possibilidades de práticas realizadas pelo psicólogo; serviços de orientação ao estudante universitário; formação docente; atuação do psicólogo frente às políticas acadêmicas e estudantis de ações afirmativas voltadas para a permanência dos estudantes; e atuação institucional da Psicologia ampliada coletivamente. Para a autora, essas temáticas simbolizam o conceito de inovação da atuação do psicólogo no contexto do Ensino Superior.

1.3. INOVAÇÃO NA ATUAÇÃO DO PSICÓLOGO NO ENSINO SUPERIOR

Battestin e Nogaro (2016) elencam pontos positivos para a análise das contribuições da inovação no contexto educacional brasileiro. Dentre essas contribuições, há a possibilidade de uma educação criativa, que repense os valores e a democracia e reúna esforços para conservar e valorizar o patrimônio cultural. Ademais, a inovação pode transformar mentalidades, práticas, fundamentos teórico-metodológicos, formas de pensar e conduzir os processos pedagógicos e, principalmente, ser concebida como um processo de evolução humana. De maneira complementar, Cunha (2008) identifica algumas características das experiências inovadoras neste setor, são elas: ruptura com a forma tradicional de ensinar e aprender; gestão participativa; reconfiguração dos saberes; reorganização da relação teoria-prática; perspectiva orgânica no processo de concepção, desenvolvimento e avaliação da experiência desenvolvida; mediação e protagonismo.

Considerando, então, que o conceito de inovação abrange também processos, serviços e métodos, ciências - como a Psicologia - começam a inovar a sua prática. Numa perspectiva ampliada de atuação, os psicólogos que atuam na Educação Superior podem acompanhar o processo de ensino e aprendizagem com ênfase no desenvolvimento de competências dos discentes; promover discussões acerca do desenvolvimento do jovem-adulto; investigar as concepções dos profissionais sobre ensino, aprendizagem e avaliação, favorecendo a conscientização e intencionali-

dade às práticas educativas; participar na formação continuada do corpo docente e técnico; colaborar com o processo de avaliação institucional, entre outras ações (BISNOTO *et al.*, 2011). Os autores concluem que a Psicologia no Ensino Superior pode favorecer práticas promotoras do desenvolvimento das instituições, dos seus agentes e dos estudantes, contribuindo para a democratização efetiva do sucesso acadêmico diante dos contrastes socioculturais dos alunos que hoje ingressam ao Ensino Superior.

Apesar de os achados da literatura apontarem práticas emergentes, considerando como uma inovação no campo do saber da Psicologia Escolar e Educacional no Ensino Superior, não existe menção a uso de recursos tecnológicos que auxiliem na resolução de obstáculos encontrados pelos psicólogos.

2. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para atender ao objetivo de levantar as inovações relacionadas ao atendimento e acompanhamento psicológico do estudante universitário, este trabalho consiste em uma revisão da literatura. Para tanto, foi feita uma busca eletrônica na base de dados Scielo e Google Acadêmico. Utilizou-se para a busca a seguinte *string*: (“acompanhamento psicológico” OR “atendimento psicológico”) AND (“ensino superior” OR “discendente” OR “estudantil” OR “estudante”), no período de 2011 a 2021. Os estudos selecionados incluíram artigos, trabalhos de conclusão de curso e dissertações, no idioma português.

Foram identificados 28 estudos e, após a análise inicial do título resumo de cada trabalho, foram excluídos 12 que não apresentavam relação entre o atendimento e o acompanhamento psicológico de estudantes universitários. Um artigo foi excluído por não constar o ano de sua publicação. Já os outros 11 versavam por temas diversos que vão desde a percepção dos estudantes de Psicologia sobre a área da Psicologia Escolar ou sobre como a universidade poderia apoiá-los nas suas vivências psicossociais. Outros estudos caracterizaram o motivo ou queixa do público atendido, como também descreviam práticas de Clínicas-Escolas.

Mas a maioria tratava de relatos de experiências de profissionais em núcleos de apoio psicopedagógicos. Por fim, 16 textos foram selecionados.

Percebe-se, nos estudos encontrados, que o atendimento e acompanhamento psicológico de estudantes universitários está diretamente relacionado à Assistência Estudantil. Políticas de acesso e permanência, já discutidas no referencial teórico deste artigo, foram implementadas no Ensino Superior, com vistas à inserção social através da educação,

Silva (2020) pontua que entre outros profissionais, os psicólogos também foram responsáveis por materializar o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. No entanto, a atuação desses profissionais é marcada por inúmeros desafios e que sua atuação deve se respaldar nos fundamentos da Psicologia Educacional e Escolar e em equipe multiprofissional.

Bisnoto *et al.* (2011) afirmam que a Psicologia Escolar e Educacional pode favorecer práticas promotoras do desenvolvimento das instituições, dos seus agentes e dos estudantes, contribuindo para a democratização efetiva do sucesso acadêmico diante dos contrastes socioculturais dos alunos que hoje têm acesso à educação superior.

Conforme observa Marinho-Araujo (2016), a educação superior tem sido alvo de inúmeras políticas educacionais contemporâneas, sendo um campo fértil para a ação da Psicologia Escolar e Educacional. A autora defende que a intervenção institucional e coletiva do psicólogo escolar deve estar voltada tanto à conscientização e ao empoderamento dos sujeitos, como às transformações sociais emancipadoras e ao sucesso acadêmico.

Silva (2018), além de compreender as possibilidades de inserção da Psicologia na Assistência Estudantil universitária, procurou identificar também se essa atuação dialoga com as ações afirmativas, como critério de promoção para a permanência de estudantes cotistas. No entanto, seu estudo identificou que ainda é baixa a quantidade de pesquisas que discutem acerca deste tema e faz inferência à prevalência de atuações pautadas em práticas individualizantes, em especial, voltadas para a Psicologia Clínica, focando a atuação apenas nos alunos de modo a isentar outros atores sociais envolvidos.

O estudo realizado por Oliveira (2017) procurou avaliar como ocorre atualmente a atuação dos profissionais de Psicologia nos IFCE, visto que esta atuação compõe uma política pública que atualmente não tem mecanismos próprios e institucionalizados de avaliação. Os resultados apontam para avaliações positivas a respeito do trabalho do psicólogo, embora a atuação desse profissional em específico ainda esteja em fase de consolidação, atendendo parcialmente à demanda estudantil.

Oliveira (2016) também buscou identificar e analisar as práticas desenvolvidas por psicólogos na Assistência Estudantil. Sua pesquisa voltou-se aos profissionais atuantes em universidades públicas federais mineiras. No que se refere à atuação dos psicólogos na Assistência Estudantil, observou-se predominância da modalidade de atendimento individual ao estudante. Por sua vez, essa modalidade é utilizada, por diversos profissionais, como ponto de partida para a elaboração e a execução de programas e projetos, inclusive em trabalhos com enfoque grupal ou coletivo. Além do enfoque clínico em psicoterapia e orientação grupais, constatou-se o desenvolvimento de atividades que objetivam a promoção da saúde, da qualidade de vida e do desenvolvimento integral do universitário, as quais englobam ações de interface da Psicologia com a Saúde e com a Educação.

Gebrim (2014) especificou seu estudo na Universidade Federal de Uberlândia com o objetivo de conhecer e compreender as demandas da Assistência Estudantil para o Serviço de Psicologia ao Estudante (SEAPS), especificamente para a atuação do psicólogo escolar e educacional. A autora concluiu que é emergente uma atuação científica pautada em pesquisas ambientais e locais que identifiquem, na realidade universitária, as demandas psicossociais e psicoeducacionais dos discentes a fim de embasar projetos de intervenção e reflexões que fundamentem processos políticos e institucionais com vistas à garantia da justiça social, da igualdade e da qualidade de vida dos discentes na universidade.

Bisnoto e Marinho-Araújo (2011) realizaram um estudo com o objetivo de mapear as Instituições de Educação Superior do Distrito Federal que possuem psicólogo escolar para conhecer e analisar o trabalho realizado por este profissional. O resultado desta pesquisa indicou que estes serviços se baseiam na atenção às dificuldades de adaptação e psi-

copedagógicas vivenciadas pelos alunos e na promoção do desenvolvimento acadêmico e humano. Para tanto, realizam atividades coletivas e individuais, tanto de natureza tradicional, que se refere ao trabalho de orientação e encaminhamento dos alunos, quanto emergente. As atividades que estão em ascensão são ações de desenvolvimento pessoal e profissional, de avaliação institucional e de acompanhamento dos egressos. As autoras afirmam que a atuação da Psicologia Escolar e Educacional no Ensino Superior está se construindo sobre ações preventivas, institucionais e mais abrangentes do que historicamente caracterizou a intervenção neste nível educativo.

Bisnoto e Marinho-Araujo (2015) também mapearam os Serviços de Psicologia das Instituições de Educação Superior brasileiras (2.314 instituições identificadas pelo Censo da Educação Superior de 2009) e o trabalho realizado pelos psicólogos escolares. Para tanto, as autoras fizeram uso de um formulário eletrônico, composto por 13 questões objetivas, organizadas em três dimensões de investigação: a) Perfil da IES com Serviço; b) Identificação dos Serviços de Psicologia; c) Atividades desenvolvidas pelos psicólogos escolares. O instrumento era composto, ainda, por uma questão aberta para comentários, críticas e sugestões. Foram identificados 87 serviços, sendo a maioria de psicólogos escolares integrantes de uma equipe multiprofissional. Suas ações estão, principalmente, direcionadas aos estudantes, identificando-se algumas intervenções com outros atores educacionais, como professores, funcionários, coordenadores de curso, pró-reitores e diretores, além também dos pais de alunos e da comunidade externa. Junto ao tradicional trabalho de orientação e encaminhamento dos alunos, há também práticas emergentes, como recepção aos calouros, apoio a coordenadores de curso, realização de *workshops* formativos, acompanhamento aos egressos e avaliação institucional.

No estudo realizado por Santos *et al.* (2015), os resultados revelaram que, tradicionalmente, as intervenções psicológicas realizadas nessas instituições são voltadas ao público discente por meio de atendimentos clínicos individuais. Contudo, os autores destacam que vêm ganhando ênfase atividades provenientes de uma concepção crítica de Psicologia Escolar e Educacional, como aquelas que enfatizam a adaptação acadê-

mica, o aconselhamento de carreira e o processo ensino-aprendizagem. Também, há relatos de práticas voltadas aos docentes e funcionários.

A pesquisa realizada por Santana *et al.* (2014) em uma instituição pública de Ensino Superior teve como objetivo investigar as possibilidades de ações do psicólogo escolar com o foco em uma questão frequente nesse espaço educativo: as dificuldades encontradas por alunos ingressantes. Os resultados demonstraram a possibilidade de a Psicologia Escolar e Educacional contribuir na gestão de políticas e práticas educativas que atendam às dificuldades apontadas por alunos e professores. Os resultados também indicaram desafios relacionados às concepções sobre a Psicologia Escolar e Educacional e às características do processo formativo na Educação Superior, principalmente, no que se refere aos objetivos da intervenção psicológica em contextos educativos, especialmente na Educação Superior.

Na pesquisa de Oliveira (2019), foi discutido o atendimento feito por psicólogos à queixa escolar do Ensino Superior. O estudo, realizado na Universidade Federal do Piauí (UFPI), revelou três diferentes modelos de atuação do psicólogo no Ensino Superior: clínico, institucional e psicologia escolar e educacional. Os resultados revelaram que na UFPI as práticas dos psicólogos ocorrem no âmbito do atendimento individual e institucional e envolvem diversos atores da comunidade acadêmica.

Moura e Facci (2016) especificam a atuação do psicólogo no Ensino Superior, principalmente, como forma de minimizar o fracasso escolar e expõem algumas propostas de atuação: intervenção com alunos monitores; na recepção de calouros; com movimentos estudantis e na intervenção com gestores, coordenadores de curso e professores. Os autores concluem, portanto, que a atuação do psicólogo escolar no Ensino Superior deve buscar a superação dos modelos tradicionalmente adotados pautados na culpabilização, fragmentação e individualização do fracasso escolar, efetivando práticas que busquem a emancipação dos indivíduos.

Já Souza *et al.* (2021) discutem a atuação clínica da Psicologia em um serviço de apoio ao estudante universitário dentro de uma universidade pública localizada no estado do Rio Grande do Sul. Foi apresentado que a atuação clínica, por meio da psicoterapia de caráter breve, ainda que no contexto da educação superior, é um campo profissional que pode ser

mais explorado pela Psicologia, mesmo que seja atravessado por desafios institucionais de ordem burocrática e administrativa.

No estudo realizado por Gomes (2020), sua experiência como psicóloga na Assistência Estudantil em consonância com os achados da literatura, apontaram a carência de nortes específicos para atuação dos profissionais de Psicologia nesse novo contexto, revelando que a Psicologia Escolar e Educacional, nessa área, apresenta ênfase na prática clínica, como outrora na educação básica. Ao mesmo tempo, a autora ressalta pontos de ruptura para a Psicologia no Ensino Superior, a partir da implementação de políticas públicas de acesso e permanência, permitindo, assim, a ampliação do número de profissionais de Psicologia e implemento de inovação de práticas nesse contexto.

Em seguida, Ramos *et al.* (2018) descrevem, em sua pesquisa, quatro propostas de intervenções psicológicas com universitários. São elas: 1. acolhimento e triagem psicológica; 2. oficinas: de preparação para a vida acadêmica, de habilidades sociais, de controle da ansiedade e enfrentamento do estresse, de orientação aos estudos, e de temática específica; 3. psicoterapia individual; e 4. educação para a carreira. Os autores discutem essas propostas como forma de contribuir com o avanço da produção de conhecimento na área de atendimento psicológico ao universitário, favorecendo a implantação de outros serviços que visem atender às demandas e necessidades da população universitária no Brasil.

Por outro lado, somente dois textos fazem referência ao termo Inovação: Oliveira (2019) e Gomes (2020). Ambos os trabalhos afirmam que a ampliação do número de profissionais de Psicologia no Ensino Superior exige desses profissionais a implementação de inovação de práticas de atuação nesse contexto e uma visão crítica acerca desse fenômeno.

Diante dos resultados encontrados, percebe-se que as políticas públicas para a democratização do Ensino Superior criaram demandas para profissionais de Psicologia. Esses profissionais precisaram inovar na sua prática, com o objetivo de ampliar o atendimento estudantil. Ao acolher um número cada vez maior e mais diverso, os profissionais de Psicologia promovem a inclusão social, a cidadania e o desenvolvimento da responsabilidade social dos discentes e da própria instituição. Ainda trabalham com questões que abrangem desde a formação humana integral, a socia-

lização, o respeito à diversidade, a transformação da cultura até os métodos institucionais, a adaptação de currículos e a elaboração de programas e projetos para promover a formação ampliada e o sucesso acadêmico.

Com exceção do artigo apresentado por Souza *et al.* (2021), que faz referência à Psicologia Clínica no ensino superior, todos os demais discutem acerca da Psicologia Escolar e Educacional. Mesmo sendo uma área já em desenvolvimento no Brasil há bastante tempo, a atuação no Ensino Superior e, especificamente, na Assistência Estudantil, é um campo relativamente novo para os psicólogos. Observa-se que nos estudos apresentados aqui, foram encontrados os termos tradicionais e emergentes como forma de caracterizar e distinguir a atuação existente e a nova atuação dos profissionais de Psicologia no Ensino Superior.

Segundo Martinez (2009), as formas de atuação tradicionais estão principalmente associadas à dimensão psicoeducativa do contexto escolar, dimensão essa que tem sido o principal objeto de atenção do trabalho na escola e na qual se centra a atenção de todos os seus atores, entre eles, os psicólogos. Elas estão definidas, em grande parte, pelos problemas concretos que, em relação ao desenvolvimento e à aprendizagem dos alunos, têm que ser enfrentados e resolvidos no cotidiano, e para os quais o trabalho do psicólogo se configura como uma resposta. Como formas de atuação tradicionais, a autora aponta a avaliação, o diagnóstico, o atendimento e o encaminhamento de alunos com dificuldades escolares, a orientação a alunos e pais, a orientação profissional, a orientação sexual, a formação e orientação de professores e a elaboração e coordenação de projetos educativos específicos.

Por outro lado, com a inserção de profissionais de Psicologia no Ensino Superior tem-se desenvolvido, nos últimos anos, novas formas de atuação profissional que podem ser denominadas como emergentes por apresentarem uma configuração relativamente recente e/ou estarem ainda pouco difundidas na área. As formas de atuação emergentes são mais abrangentes e complexas do que as tradicionais e, nesse sentido, potencialmente mais efetivas para promover transformações nos processos educativos. Quanto às formas de atuação emergentes, a mesma autora aponta o diagnóstico, a análise e a intervenção a nível institucional especialmente no que diz respeito à subjetividade social visando delinear

estratégias de trabalho favorecedoras das mudanças necessárias para a otimização do processo educativo, a coordenação de disciplinas e de oficinas direcionadas ao desenvolvimento integral dos alunos, como também, a contribuição para a caracterização da população estudantil para subsidiar o ensino personalizado entre outras (MARTINEZ, 2009).

Percebe-se, nos resultados, a prevalência de práticas de caráter individual, voltadas em especial, apenas aos estudantes, isentando outros atores sociais envolvidos. Porém, as atuações emergentes evidenciam que a atuação dos psicólogos no Ensino Superior está se deslocando de um modelo clínico-terapêutico para um mais preventivo-institucional. Ou seja, a atuação dos psicólogos no Ensino Superior vivencia um processo de transição marcado pela busca de novas formas de atuação.

Observando os conceitos de inovação apresentados por Cunha (2008) que, ao identificar algumas características das experiências educativas inovadoras, sugere que a reorganização da relação teoria-prática pode ser conceituado como inovador e que Miquilim (2016) aponta que as universidades sempre foram consideradas elementos-chave não só para o desenvolvimento econômico, mas também para a formação, a criação e a transferência de conhecimento, por ser um ambiente heterogêneo, pode-se inferir que a inserção do psicólogo no ensino superior é um processo inovador, mas há necessidade de continuar evoluindo.

É importante salientar que não houve menção aos termos “inovação tecnológica” e “tecnologia” nos textos incluídos na seleção, podendo-se inferir que ainda há um distanciamento entre a atuação de psicólogos na Assistência Estudantil e o uso de tecnologias e/ou ferramentas digitais, mesmo com o crescimento no uso da tecnologia na saúde a nível pessoal, profissional, como também institucional.

A tecnologia tem sido útil tanto como produtora de bem-estar psicológico por meio de intervenções, como também, potencializando a fidedignidade dos diagnósticos dos transtornos mentais. Especialistas em Saúde preveem que a tecnologia, mais especificamente os aplicativos para celulares, desempenhará um papel importante no futuro dos cuidados de saúde mental, fornecendo soluções inovadoras para o auto-gerenciamento de transtornos mentais (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, [21--]).

Além disso, o uso de ferramentas digitais pode proporcionar a criação de mecanismos amplos e constantes de avaliação dos serviços, de modo a garantir a efetivação das políticas de acesso e permanência como um direito a todos os estudantes e, conseqüentemente, a conquista da consolidação da atuação dos psicólogos no Ensino Superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise e dos resultados obtidos, pode-se afirmar que o desafio no atendimento psicológico ao estudante universitário é o de consolidar uma atuação efetivamente envolvida com a igualdade de oportunidades e a promoção do desenvolvimento humano em sua diversidade. Além disso, esse acompanhamento apresenta uma demanda de interesse crescente, tendo em vista as necessidades de apoio a transtornos e desconfortos da saúde mental.

Sobre as possíveis contribuições que o psicólogo escolar tem a oferecer à Educação Superior, vale destacar que o modelo de atuação do psicólogo especificamente para o Ensino Superior é inexistente e precisa ser construído a partir das especificidades e necessidades das pessoas envolvidas com o processo educativo - a saber: os alunos, os professores e os gestores. Nesse contexto mostra-se como promissor para que as inovações tecnológicas apoiem a atuação desses profissionais. Desta maneira, o uso de recursos tecnológicos pode impulsionar a atuação dos profissionais da Psicologia, garantindo a efetivação das políticas públicas.

Sugere-se, primeiramente, a realização de levantamento junto a psicólogos e discentes junto a demanda por tecnologia na prática voltada para o Ensino Superior. Além disso, propõe-se a avaliação de ferramentas e tecnologias digitais já disponíveis no mercado, empregando-as no contexto do acompanhamento psicológico de discentes no Ensino Superior.

REFERÊNCIAS

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **App advisor**: an american psychiatric association initiative [21--]. Disponível em:

<https://www.psychiatry.org/psychiatrists/practice/mental-health-apps>. Acesso em: 06 maio 2021.

BATTESTIN, Cláudia; NOGARO, Arnaldo. Sentidos e contornos da inovação na educação. In: **Holos**. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/3097>. Acesso em: 13/09/22.

BRASIL. **Decreto nº 6.096**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: REUNI. Casa Civil. Brasília, abril de 2007.

BRASIL. **Decreto nº 7.234**. Institui o Plano Nacional de Assistência Estudantil e dá outras providências. Casa Civil. Brasília, julho de 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.711**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Casa Civil. Brasília, agosto de 2012.

BISINOTO, Cynthia *et al.* A atuação da psicologia escolar na educação superior: algumas reflexões. **Revista Portuguesa de Pedagogia**, ano 45-1, 39-55, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.14195/1647-8614_45-1_3. Acesso em: 14/09/22.

BISINOTO, Cynthia; MARINHO-ARAÚJO, Claisy Maria. Psicologia escolar na educação superior: atuação no distrito federal. **Psicologia em Estudo**, v. 16, n. 1, p. 111-122, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/frF3kLngpgngmdYjJpGBztn/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 14/09/22.

BISINOTO, Cynthia; MARINHO-ARAÚJO, Claisy Maria. Psicologia Escolar na Educação Superior: panorama da atuação no Brasil. **Arq. bras. psicol.**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 2, p. 33-46, 2015. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672015000200004&lng=pt&nrm=iso. Acessos em: 14/09/22.

CARVALHO, Marinilza Bruno de. **A inovação tecnológica em educação e saúde**: um caminho promissor. Disponível em: www.telessaude.uerj.br/resource/goldbook/pdf/41.pdf. Acesso em: 14/09/22.

CERCHIARI, Edneia Alabino Nunes. **Saúde mental e qualidade de vida em estudantes universitários**. 2004. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas. Campinas, 2004. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000341653>. Acesso em: 14/09/22.

CERCHIARI, Edneia Alabino Nunes *et al.* Utilização do serviço de saúde mental em uma universidade pública. **Psicologia Ciência e Profissão**, 25 (2), 252-265. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-98932005000200008>. Acesso em: 14/09/22.

COULON, Alain. O ofício de estudante: a entrada na vida universitária. **Educação e Pesquisa**, v. 43, n. 4, p. 1239-1250, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/Y8zKhQs4W7NYgbCtzYRP4Tb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 14/09/22.

CUNHA, Maria Isabel. Inovações pedagógicas: o desafio da reconfiguração de saberes na docência universitária. **Cadernos de Pedagogia Universitária**, São Paulo: USP, número 6, 2008. Disponível em: https://www.prpg.usp.br/attachments/article/640/Caderno_6_PAE.pdf. Acesso em: 14/09/22.

FONAPRACE. **FONAPRACE - Revista Comemorativa 25 Anos**, 2012. Disponível em: http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/1_51_fc3b3rum-nacional-dos-prc3b3-reitores-de-assuntos-estudantis-e-comunitc3a1rios-25-anos3.pdf. Acesso em: 14/09/2022.

FONAPRACE. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES**, 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V->

Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf. Acesso em: 14/09/2022.

GEBRIM, Leiliane. **Psicologia escolar e educacional no ensino superior: demandas e desafios na história do serviço de atendimento ao estudante da Universidade Federal de Uberlândia**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/17239>. Acesso em: 14/09/22.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Lucélia Maria. **Psicologia, assistência estudantil e ensino superior**. 2020. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Alagoas, 2020. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/riufal/6948>. Acesso em: 14/09/22.

IGUE, Érica Aparecida *et al.* Vivência acadêmica e expectativas de universitários ingressantes e concluintes. **Psico-USF**, v. 13, n. 2, p. 155-164, dez. 2008. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-82712008000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14/09/22.

MARINHO-ARAUJO, Claisy Maria. Inovações em Psicologia Escolar: o contexto da educação superior. **Estudos de Psicologia (Campinas)**, v. 33, n. 2, p. 199-211, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-02752016000200003>. Acesso em: 14/09/22.

MARTINEZ, Albertina. Psicologia Escolar e Educacional: compromissos com a educação brasileira. **Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional**, v. 13, n. 1, p. 169-177, jan. - jun. 2009. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572009000100020&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14/09/22.

- MESQUITA, Andressa. Depressão entre estudantes de cursos da área da saúde de uma universidade em Mato Grosso. **Journal Health NPEPS**, v. 1, n. 2, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.30681/25261010>. Acesso em: 14/09/22.
- MIQUILIM, Danielle. Inovação no ensino superior: uma revisão histórica. *In: XIV INTERNACIONAL CONFERENCE ON ENGINEERING AND TECHNOLOGY EDUCATION*. 28/02 a 02/03 de 2016. Disponível em: <https://doi10.14684/intertech.24.2016.101-105>. Acesso em: 14/09/22.
- MOURA, Fabrício; FACCI, Marilda. Configurações, desafios e proposições sobre o. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 20, p. 12. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3539/2015/02031036>. Acesso em: 14/09/22.
- OLIVEIRA, Aparecida Beatriz. **O Psicólogo na assistência estudantil**: interfaces entre psicologia, saúde e educação. 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/18126>. Acesso em: 14/09/22.
- OLIVEIRA, Fernanda Maria. **Psicologia Escolar e Educacional no Ensino Superior**: atuação do psicólogo no atendimento à queixa escolar da UFPI. 2019. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/2136>. Acesso em: 14/09/22.
- OLIVEIRA, Raquel. **Avaliação do Serviço de Psicologia da Assistência Estudantil no Instituto Federal do Ceará**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28432>. Acesso em: 14/09/22.
- PADOVANI, Ricardo *et al.* Vulnerabilidade e bem-estar psicológicos do estudante universitário. **Revista brasileira de terapias cognitivas**, v. 10, n. 1, p. 02-10, 2014. Disponível em: DOI: 10.5935/1808-5687.20140002. Acesso em: 14/09/22.

- RAMOS, Fabiana *et al.* Intervenções psicológicas com universitários em serviços de apoio ao estudante. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, v. 19, n. 2, p. 221-232, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/1026707/1984-7270/2019v19n2p221>. Acesso em: 14/09/22.
- SANTANA, Alba Cristhiane *et al.* Psicologia Escolar e educação superior: possibilidades de atuação profissional. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 18, n. 2, p. 229-237, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3539/2014/0182736>. Acesso em: 14/09/22.
- SANTOS, Anelise *et al.* Atuação do Psicólogo Escolar e Educacional no ensino superior: reflexões sobre práticas. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 19, n. 3, p. 515-524, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3539/2015/0193888>. Acesso em: 14/09/22.
- SILVA, L. A. P. **Possibilidades de atuação do psicólogo na assistência estudantil universitária**: interfaces entre as ações afirmativas e a promoção da permanência dos estudantes. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) - Universidade Federal de Campina Grande, 2018. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/14927>. Acesso em: 14/09/22.
- SILVA, Thales Fabrício. Desafios da atuação do psicólogo na Assistência Estudantil em uma universidade federal. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, São João del-Rei, 15 (4), outubro-dezembro de 2020. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082020000400008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14/09/22.
- SOUZA, Janine *et al.* Considerações sobre a prática clínica da Psicologia no ensino superior. **Pesquisas e Práticas Psicossociais** p. 17, 2021. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-29702021000100010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14/09/22.

VENTURINI, Ernesto; GOULART, Maria Stella. Universidade, solidão e saúde mental. **Interfaces-Revista de Extensão da UFMG**, v. 4, n. 2, p. 94-136, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistainterfaces/article/view/18985>. Acesso em: 14/09/22.

O SER PROFESSOR PESQUISADOR NA EDUCAÇÃO BÁSICA

*Wilderson Mendes Oliveira*¹⁴

*Stanley Braz de Oliveira*¹⁵

INTRODUÇÃO

A educação básica, por ser o âmbito ao qual todo indivíduo deve ter acesso, independentemente de sua classe, gênero, cor ou etnia, possui pontos críticos e que necessitam de uma reestruturação, de uma revisão sistemática e cautelosa a fim de que toda pessoa possa participar do ciclo de formação básica nacional.

O professor, por possuir uma visão clínica do meio educacional, observa como atuará usando métodos que possam solucionar dificuldades de ordem social, cognitiva, afetiva, comportamental etc. Assim,

14 Graduando em Licenciatura em pedagogia pelo Centro Universitário Maurício de Nassau Teresina. Bolsista do Programa de Iniciação a Pesquisa - PIC – UNINASSAU – Teresina-PI.

15 Professor Orientador. Graduado em Geografia pela Universidade Estadual do Piauí UESPI. Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará UECE. Doutor em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará UECE. Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional pela UNINTER. Especialista em Metodologias Inovadoras de Ensino pela UNINTER. Especialista em Educação Trânsito e Meio Ambiente pela UNINTER. Coordenador do Grupo de Estudo e pesquisa sobre Formação Professores – GEPEFOP. Orientador do Programa de Iniciação à Pesquisa - PIC – UNINASSAU-Teresina. Linha de Pesquisa: Espaço, Cultura e Educação e Ensino.

direcionará ações de acordo com cada problema analisado, expondo aos demais cada critério a ser executado com os discentes, obedecendo, desse modo, suas especificidades.

O docente pesquisador se constitui como um modelo de novo educador, adotando a metodologia da pesquisa-ação, à qual se conecta e estimula a prática reflexiva, que atua como uma grande caracterização dos saberes do professor em sala. Esse ambiente é composto por indivíduos reflexivos e cientes de suas ações, nesse sentido, abre-se uma aprendizagem ativa, significativa e reflexiva. Isso posto, Souza (2002) explica que essa metodologia tem o foco de conciliar pesquisa e ação, em um procedimento em que os presentes sujeitos possam problematizar a prática, buscando a transformação, formulando experiências e soluções.

Desse modo, o docente com a organização de sua prática busca resoluções adequadas para seus problemas em sala. Como complemento essencial em um meio educacional, esse profissional proporciona metodologias às quais irão explicitar detalhes de como deverá ser executada cada ação proposta, visando o desempenho do educando para o exercício da cidadania plena. Tais ações proporcionam à escola o alcance dos objetivos esperados, melhorando assim o desempenho dos educandos, e concomitantemente de seus colaboradores, pois a relação entre os mesmos avança a cada nível desenvolvido na vida escolar.

Estimulada pelo assíduo Grupo de Estudo e Formação de Professores – GEPEFOP e apoiada pelo Programa de Iniciação Científica – PIC do Centro Universitário UNINASSAU Teresina, esta pesquisa visa investigar o professor pesquisador na educação básica. Nesse ínterim, a presente temática buscará entender as transformações que o professor, enquanto pesquisador, trará para a sociedade atuando na educação básica. A importância de um professor pesquisador, na educação básica, vem sendo bastante discutida atualmente por profissionais especializados em educação.

Assim, torna-se relevante olharmos o conceito de “Professor Pesquisador”. A esse respeito, Garcia (2007) postula que o professor pesquisador seria aquele que parte de questões referentes à sua prática com o princípio de aprimorá-la. Em seguida, explicitamos a importância do mesmo na educação básica para a reconstrução da própria prática docen-

te e para o desenvolvimento do contexto educacional, visando a resolução de problemas em sala.

Ademais, realiza-se aqui também uma análise das múltiplas implicações sociais e políticas da prática reflexiva do professor pesquisador, no contexto educacional em que se encontra inserido, afora discutir os desafios para entrar na educação básica como professor pesquisador e proporcionar uma educação pautada na pesquisa-ação, divulgando, aprimorando e explanando novos resultados.

1. PERCURSO METODOLÓGICO

O presente artigo, a fim de contribuir com a proximidade e diálogo da escola com a pesquisa, trata-se de uma pesquisa exploratória, por abordar uma temática que proporciona uma conexão com a problemática. De acordo com Gil (2008), a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com o problema (explicitando-o). Nesse sentido, ela pode envolver levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas experientes no problema pesquisado. Ademais, geralmente, assume a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

Mediante levantamento entende-se tratar de uma temática pouco trabalhada no âmbito educacional, de acordo com uma pesquisa realizada acerca de artigos disponíveis sobre a mesma, como resultado evidenciou-se que são poucas as pesquisas direcionadas à formação do professor pesquisador na educação básica. Logo, foi adotado como procedimento técnico o Estudo de Campo, o qual, segundo Gil (2008), procura o aprofundamento de uma realidade específica. Este é realizado por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar as explicações e interpretações que ocorrem naquela realidade. Destaca-se que a pesquisa de campo também é de grande relevância, pois guia a arrecadação de elementos que sustentam a pesquisa. Fonseca (2002) afirma que esse tipo de investigação se caracteriza pela participação do pesquisador no campo do estudo e na coleta de dados com diferentes métodos e recursos.

Quanto ao método de abordagem, foi escolhido o hipotético-dedutivo, o qual segundo Gil (1999, p. 30) podem ser compreendidos da

seguinte maneira: “Das hipóteses formuladas deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas. Falsear significa tornar falsas as consequências deduzidas das hipóteses”. Destaca-se assim que, enquanto no método dedutivo se procura a todo custo confirmar a hipótese, no hipotético-dedutivo, ao contrário, procuram-se evidências empíricas para derrubá-la.

Como método de procedimento foi utilizado o monográfico, pois conforme afirma Gil (2008, p. 18), consiste no estudo aprofundado de casos particulares que podem ser ampliados para outros casos mais gerais que se aproximam pela afinidade do assunto estudado. Por isso, alguns estudos, quando são bem desenvolvidos, podem se tornar fontes para estudos futuros.

Expondo a devida amostra da pesquisa, pontua-se que a mesma tem como sujeitos 5 professores que atuam na rede de ensino público e privado, do nível básico. Os dados foram coletados através de um questionário com perguntas abertas e fechadas, para inclusão de dados primários. O questionário, de acordo com Marconi e Lakatos (2013), é um conjunto de perguntas elaboradas e direcionadas para os participantes da pesquisa e respondido com a mediação do pesquisador.

Utilizou-se a análise bibliográfica para obtenção de dados secundários, a qual possui a função de oferecer ao pesquisador a oportunidade de se aprofundar em assuntos que foram estudados por outros pesquisadores, comparando o que já foi pesquisado com aquilo que se pesquisa no momento. Sendo assim, espera-se alcançar os dados secundários com esta análise.

O procedimento metodológico adotado nesta pesquisa é de natureza qualitativa, a qual tem a função de buscar de forma sistemática uma análise sobre a atuação do professor pesquisador, na educação básica.

2. A PESQUISA NA PRÁTICA PEDAGÓGICA

Podemos mencionar que a busca pelo conhecimento é e deve ser o aspecto principal de um professor pesquisador, pois a sociedade muda constantemente, o surgimento de novas tecnologias tornou-se frequente no dia a dia, o homem tem novas ferramentas a seu alcance, e com essas

modificações, outro componente que sempre vai existir em uma sociedade, são problemas, os quais às vezes são causados pelos próprios seres sociais.

É relevante explanarmos que toda base precisa da maior observação possível, a saber, um professor que reflete, dissemina e pesquisa sobre a sociedade futura, e atua em conjunto com a equipe multidisciplinar para aprimorar a mesma. Isso é fundamental nessa etapa de ensino, pois torna o conhecimento amplo para outros profissionais e novos aspectos para o desenvolvimento do ensino-aprendizagem.

Segundo André (2006), a pesquisa vem como ferramenta para o professor refletir sobre sua ação pedagógica, tendo como foco a ciência, ampliando o seu campo de conhecimento e estimulando os discentes. Nesse ínterim, falar de um novo formato de professor e de novas ações realizadas pelo mesmo são formas de estimular esse professor a buscar e ampliar seu interesse para com seus discentes, concomitantemente com sua sociedade.

Portanto, é fulcral que o professor tenha desde sua formação inicial o hábito de pesquisar sobre suas ações futuras, assim ao iniciar sua prática tem em mãos seu objeto de pesquisa e poderá fazer suas análises e reflexões acerca de seus objetivos, focando sempre em trabalhar com os discentes, o amplo desenvolvimento de uma consciência crítica, reflexiva de ações próprias, resolvendo problemáticas sociais.

Isso posto, temos com isso um propósito de mudança e de reflexão da própria ação. Por conseguinte, Freire (1996, p. 43) afirma que: "É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática." Nesse sentido, o professor reflete sobre suas práxis, resignificando-as de acordo com sua realidade e trabalhando conforme as especificidades, interesses e objetivos dos alunos.

As ações desse professor, que aplica em seu cotidiano a pesquisa - com os princípios fundamentais da educação básica -, vêm para eliminar o ensino tradicional e tecnicista, o qual ainda está muito presente na educação básica. Essa mudança amplia cada vez mais o aspecto de autonomia para os alunos, tornando-os mais ativos, com a aplicação de metodologias alternativas inovando e estimulando seus alunos a cada aula, assim:

A profissão docente deve abandonar a concepção predominante no século XIX de mera transmissão do conhecimento acadêmico, de onde de fato provém, e que se tornou inteiramente obsoleta para a educação dos futuros cidadãos em sua sociedade democrática: plural, participativa, solidária, integradora (IMBERNÓN, 2005, p. 7).

Portanto, com a pesquisa esse profissional estará destrinchando, aprimorando e exibindo soluções, comprovando também sua opinião acerca de problemas encontrados em seu ambiente, capacitando-se de novos conhecimentos e estimulando seus componentes, formando assim uma composição de inovações para com sua sociedade. Nessa acepção, Nóvoa (2002, p. 23) diz que: "O aprender contínuo e essencial se concentra em dois pilares: a própria pessoa, como agente, e a escola, como lugar de crescimento profissional permanente." Nesse sentido, Nóvoa explana que para se ter uma aprendizagem contínua, deve-se ter uma relação coletiva, na qual a reflexão e experiências do professor servirão como instrumento de análise para sua prática.

O professor, passando a ser mais observador e buscador de estratégias e ferramentas para estudar seus alunos e sua prática, atua também descobrindo precocemente com suas ações, atividades e metodologias, problemas que podem evoluir no decorrer da vida acadêmica de seus discentes, refletindo também em seus componentes sociais e, futuramente, em outras gerações.

Certamente, o bom professor busca mudar, melhorar, aprimorar a realidade de seus discentes, passando uma ideia para os mesmos de que a mudança começa na base, e eles podem transformá-la com ações positivas ou negativas. Paulo Freire (1985) descreve que o discente deve saber sobre a sua realidade, para só então transformá-la. Assim, a relação da escola com o aluno é permeada de construções de um pensamento crítico para sua sociedade.

Evidentemente, o aluno traz consigo conhecimentos prévios, entretanto, desvalorizados pelos professores, escolas e muitas vezes a própria família, que adotam uma postura tradicional. Os docentes, muitas vezes, ignoram a ciência do desenvolvimento de pesquisar em educação,

deixando assim o discente com dúvidas do seu real papel em sociedade, portanto a educação deixa de promover uma ação de reflexão, com seus processos e condições de atuação em seu meio complexo.

Essa valorização do conhecimento torna-se muito importante para a trajetória do docente enquanto mediador da educação básica, proporcionando um ensino aprimorado e um olhar mais holístico para os discentes, buscando pesquisar a fundo sobre problemas que diversas vezes alguns professores deixam passar para outras séries, prejudicando a vida deste aluno, concomitantemente a do seu grupo social, o qual recebe também interação do mesmo.

Frente ao exposto compreende-se que com a pesquisa o professor consegue uma aplicação adequada, sistematização das suas metodologias, realizando assim um conjunto de etapas para cada problema encontrado em sala, adaptando a realização com o ensino mais adequado para alunos com deficiência, transtornos, entre outras dificuldades encontradas, que impedem um pleno desenvolvimento educacional.

Considera-se, pois, que a educação básica contempla uma diversidade de aspectos relacionados ao comportamento gradativo e sistematizado, assim como o desenvolvimento cognitivo e físico de indivíduos. Essas ações, atuando com uma esfera reflexiva de docentes que dispõem de um conhecimento amplo sobre como funciona e como agir para construir uma base fundamentada em princípios morais, éticos e discursivos, resolvendo de forma sintetizada as problemáticas desvalorizadas por um sistema tradicional, em que o aprendiz leva seu problema para a vida.

Uma nova concepção de formação – do professor como intelectual crítico, como profissional reflexivo e pesquisador e elaborador de conhecimentos, como participante qualificado na organização e gestão da escola – o professor prepara-se teoricamente nos temas pedagógicos e nos conteúdos para poder realizar a reflexão sobre sua prática; atua como intelectual crítico na contextualização sociocultural de suas aulas e na transformação social mais ampla; torna-se investigador em sua aula analisando suas práticas, revendo as rotinas, inventando novas soluções; desen-

volve habilidades de participação grupal e de tomada de decisões, seja na elaboração do projeto pedagógico e da proposta curricular, seja nas várias atividades da escola como execução de ações, análise de problemas, discussão de pontos de vista, avaliação de situações, etc. (LIBÂNEO, 2001, p. 46).

O contexto da pesquisa científica expande-se permeando os mais diversos espaços possíveis, entretanto o que se pode observar é que parte dos professores não procura continuar em consonância com a pesquisa, deixando assim de explanar, contribuir, bem como explorar os estudos acerca de uma formação para o ser professor pesquisador.

Assim, tornando a educação mais significativa, integrada à realidade e problemáticas sociais, o professor pesquisador aplica contribuições à sua prática pedagógica, para uma construção qualificada de resultados satisfatórios para a ciência, aprimorando estudos cada vez mais profundos na educação, sistematização e em metodologias, que, segundo Freire, são indispensáveis e indissociáveis.

Ensinar exige pesquisar. Não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino. Esses fazeres se encontram um no campo do outro. Enquanto ensino continuo buscando, reprocurando. Ensino porque busco, porque indaguei porque indago e me indago. Pesquisa para conhecer o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a novidade (FREIRE, 1996, p. 32).

A aplicação de um professor pesquisador na atual educação básica ainda é distante, uma forma de agir que venha modificar o pensar sobre sua formação e a de seus discentes bem como possibilitar uma melhor base educacional. O Estado ainda prioriza uma estrutura física, recursos, dentre outras ações, os quais merecem melhores análises, não contemplando uma construção mental, um pensamento para a formação de qualidade, a criação de um cidadão crítico e participativo, que busque o contínuo desenvolvimento, o que permite e dificulta a conclusão do ensino educacional para a cidadania plena.

3. OS DESAFIOS DO PROFESSOR PESQUISADOR NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Essa temática torna-se relevante para que se possa observar como está se dando o desenvolvimento da formação do professor da educação básica atual. Nesse sentido, observa-se que o trabalho do professor atualmente vem se constituindo, com novas características, padrões e concepções. Podemos dizer que seria um dos grandes desafios atuais, atuando com suas práticas pedagógicas em função de relacionar problemáticas em sala, assim como a problemática externa à escola, perpassando o ideal de transmissão e fixação de conhecimento aos indivíduos.

Entretanto, pensar uma educação básica de qualidade em ambas as esferas nos remete a pensar na qualidade da formação de seus docentes, em uma ação de resolução ativa, o uso assíduo da pesquisa-ação para obtenção de resultados que venham aprimorar este âmbito formativo de grande relevância para um indivíduo, em que são formados seus valores e objetivos em um âmbito de criação de pensadores, indivíduos reflexivos.

Logo, uma grande porcentagem de docentes que atua na educação básica, por buscar um acréscimo em sua renda, opta por se expor em uma dupla jornada de trabalho, reduzindo com isso o tempo que poderia aplicar em uma formação continuada. Desse modo, com uma carga horária de trabalho excessiva, o docente não tem a possibilidade de observar, ou podemos até mesmo dizer que o mesmo não avaliará seu discente de forma correta e profunda, deixando de observar o aluno e com isso estar aplicando uma ação que venha resolver um problema de sua prática cotidiana.

Além disso, o incentivo público para ter um complemento curricular no contexto educacional, focalizado na ação de pesquisar, um interesse ao crescimento do pensamento crítico, assim como ter uma resolução de dificuldades cotidianas do professor, ainda é muito restrito no Brasil. Em contrapartida, países da Europa e Ásia priorizam a formação contínua de seus docentes.

Segundo o observatório do PNE, a cidade de Teresina, no Estado do Piauí, em 2014, em rede municipal, contava com 526 professores da educação básica com formação continuada, enquanto em rede estadual

se destacava com 1.867. Em 2019, a rede municipal apresentou 1.039 e em rede estadual, 2.747. Desse modo, fica evidente a quantidade de professores que buscam e recebem incentivo dessas esferas primordiais para o pleno desenvolvimento do educando.

Logo, isso reflete nos números de professores com pós-graduação completa em relação ao total de professores. Em 2014, a porcentagem era de 2,1% com um total de 196, com Mestrado, e 0,3% com um total de 27, com Doutorado. Relacionando com o ano de 2020, a porcentagem publicada de 6,3% com um total de 502, com Mestrado, e 1,3% com um total de 105, com Doutorado. Com esses percentuais, torna-se necessário um debate sobre o cenário educacional, quanto à valorização e estimulação do crescimento profissional.

Entretanto, o Observatório do PNE, apresenta uma queda significativa em 4 anos nos números de docentes da educação básica no ensino médio, em Teresina. Na rede estadual, em 2017, com “2134.0”, e em 2020, com “1809.0”. Em rede pública, em 2017, com “2333.0”, e em 2020, com “2015.0”. Por outro lado, é exposto uma crescente significativa no número de docentes no ensino superior em Teresina, o qual, segundo o Observatório do PNE, expressa que em 2017, eram “5459.0”, e em 2019, eram “5737.0”. O que comprova que há uma migração dos docentes para o ensino superior. Portanto, a análise do perfil dos docentes que atuam no sistema educacional evidencia que encontrar mestres ou doutores que atuem na educação básica brasileira ainda é muito difícil. Consoante Velloso (2004), o foco principal dos profissionais com título de mestrado e doutorado são adquiridos por atuarem na universidade.

Nesse ínterim, uma vez que políticas públicas de formação docente ainda são pouco valorizadas, como resultado evidenciam-se lacunas no âmbito educacional, deixando ainda mais a educação básica desconectada da sociedade, assim como é notável a necessidade de novas reformulações nesse sistema capitalista, que exige uma formação para uma sociedade revolucionária, participativa, democrática, bem como um conhecimento tecnológico; complementos esses que a maioria dos professores da educação básica ainda não contemplam em seus currículos por falta de incentivo e valorização desses profissionais tão importantes na

construção de cidadãos reflexivos, que valorizem os aspectos humanos e disseminem uma consciência crítica.

Outrossim, a formação docente, por não contemplar um vínculo profundo com as pesquisas que garantem e disponibilizam resultados, métodos inovadores, técnicas que garantem uma melhor resolutividade para as problemáticas sociais de sua atualidade, colaboram com a permanência dos problemas na educação, visto que a ação de pesquisar deve ser intrínseca à formação docente, assim como uma relação teórico-prática.

Segundo Gatti (2010), os cursos de formação docente procrastinam acerca de focalizar suas propostas curriculares em conhecimentos teórico-práticos, não proporcionar assim uma melhor relação no âmbito educacional, por conseguinte, não suprindo tais processos do sistema educacional contemporâneo. Atualmente, a pesquisa só é aplicada ao final do curso de formação docente, desvalorizando o uso da mesma para o cotidiano do formando.

Destarte, seria relevante aplicar a ação de pesquisar em toda a formação inicial para que esse professor adquira o hábito de usá-la na sala de aula e aplicá-la em seu plano de ensino, transformando sua sala em um laboratório, aplicando o que aprendeu nas pesquisas de sua formação, dialogando, levantando hipóteses, analisando seus dados e divulgando os resultados de suas pesquisas, proporcionando cada vez mais teorias inovadoras para a comunidade científica e aprimorando a ação docente por meio da formulação de resoluções para seus problemas.

Ademais, compreende-se que transformar o sistema educacional seja um processo, e como todo processo, leva tempo. Uma ação para transformar outra ação fundamenta-se em sua base, formando professores estimulados a pesquisar e incentivando os atuais. Diante disso, Zeichner (1992) defende uma sistematização da reflexão do professor, atuando como investigador e investigado de sua própria prática, refletindo sobre suas problemáticas e construindo soluções para as mesmas.

Portanto, tendo profissionais estimulados a buscarem a formação contínua, bem como proporcionando benefícios, meios viáveis para os mesmos se capacitarem, no futuro, encontrar esse professor pesquisador na educação básica tornará presente a sistematização e resolução de diversas problemáticas educacionais e sociais.

A reflexão da prática é insuficiente quando não se dispõe de recursos metodológicos e teóricos que permitam uma nova práxis profissional. Nesse sentido a teoria desempenha um papel essencial em sua relação dialética com a prática, sendo mais produtiva na medida em que se orienta em novas referências teóricas do saber científico, na medida em que se realiza com métodos sistematizados (atitude de pesquisa) que levam a uma posição crítica da prática em questão (RAMALHO; NUÑEZ; GAUTHIER, 2003, p. 26).

Logo, propor um professor pesquisador reflexivo para educação básica é aplicar anos de conhecimento, assim como propor um produtor de conhecimento de qualidade contínua, pois, segundo Esteban e Zaccur (2002), os professores-pesquisadores produzem conhecimentos de seu dia a dia, aprimorando outros conhecimentos já explanados anteriormente, utilizando sua prática articulada à ciência. Como resultado, poderá aprimorar uma área de base social, que se fundamenta em construir uma sociedade que reflita suas ações, alcançando os objetivos esperados; uma sociedade crítica e ciente de seus direitos. Infelizmente, podemos observar que a aplicação de valores, propostas, assim como projetos que estimulem a pesquisa na educação básica, ainda caminham lentamente.

Pesquisar na educação básica exige disponibilidade, porém a escola do atual sistema básico ainda não disponibiliza em suas amplas esferas, recursos, assim como espaços, materiais, filiações, entre outros aspectos que venham dispor uma dinamicidade e sistematização de conhecimentos e de divulgação das pesquisas dos professores. Nesse sentido, devemos quebrar esse pensamento de que a pesquisa está somente para universidade e que, na prática, não é necessário executá-la. Entretanto, um bom professor que saiba transmitir conhecimentos trará essa prática ao chão da escola, pois a mesma sendo presente na educação básica contribuirá para a sociedade em todos os seus aspectos.

Torna-se então relevante fomentar que a formação do professor da educação básica contribuirá para uma melhor construção de uma sociedade, assim aprimorando o sistema e a valorização moral, ética e econô-

mica. Ademais, proporcionará uma atração para uma maior relação da educação com a pesquisa no ensino básico.

Não obstante, encontrar professores desmotivados, resistentes e/ou acomodados em continuar um processo de formação contínua, após a conclusão da graduação ou pós-graduação, é muito comum, principalmente em candidatos aprovados em concursos na educação básica, visto que muitos decidem finalizar sua formação apenas com a graduação ou pós-graduação, deixando de se capacitarem e aprimorar suas habilidades enquanto profissionais.

Conforme observação da atual perspectiva da educação básica, verifica-se que uma grande maioria dos docentes dedica anos para a simples transmissão de conteúdo na educação básica, proporcionando uma gama de problemáticas sociais. Os docentes, quando não significam o conteúdo e deixam de vincular o mesmo ao contexto social, desestimulam o educando a continuar no processo educacional, preparando-o apenas para inserção no mercado de trabalho, esquecendo de trabalhar os principais aspectos, problemas e dificuldade de seus indivíduos, para que os mesmos venham a se desenvolver positivamente em sociedade.

Assim, de encontro à amostra da presente pesquisa na cidade de Teresina, em princípio foi indagado se os sujeitos investigados se consideravam professores pesquisadores contínuos, os entrevistados declararam-se professores pesquisadores contínuos. Indagados sobre a presença das problemáticas em sala de aula e a resolução da mesma por meio da pesquisa, os entrevistados corroboraram que já buscaram pesquisar para encontrar a devida solução do problema.

De modo a buscar informação sobre o apoio das instituições de pós-graduação *stricto sensu*, os entrevistados foram indagados sobre quais benefícios receberam da sua instituição para sua pesquisa *stricto sensu*. Conforme as alternativas dispostas no questionário aplicado, o Professor 4 e o Professor 5 relataram que receberam “Incentivo financeiro”, o Professor 2 e 3 relataram terem recebido “outros recursos” e o Professor 1 informou “nenhum”.

O docente precisa expressar a importância da pesquisa como método qualificador da prática educacional, buscando a melhoria de sua prática pedagógica. Em resposta à importância que os mesmos notam na

pesquisa para a melhoria de suas práticas pedagógicas, os entrevistados descrevem, em síntese, que a pesquisa proporciona uma melhor execução das ações educativas, bem como uma conexão com o contexto:

Professor 1: as questões pedagógicas são a nossa bússola, didática, método, são o meio para realizar o trabalho. Mas acredito que sensibilidade, empatia e bom senso são essenciais para realizar uma boa prática docente.

Professor 2: ótima opção.

Professor 3: A pesquisa é importante para repensarmos e reorganizarmos a nossa prática no sentido de atender aos objetivos almejados.

Professor 4: Várias perspectivas.

Professor 5: uso de variadas metodologias e reflexões fundamentadas e críticas sobre os conteúdos dos livros didáticos.

Podemos analisar nas falas que existe uma valorização pela pesquisa na educação básica, assim como uma diferença de concepção da mesma, na prática docente, assegurando que pesquisar exige recursos, que a mesma qualifica a prática, explana e constrói múltiplas perspectivas educacionais, entretanto. A educação básica é desprovida da estimulação à pesquisa.

Diante disso, aprofundando as indagações, de modo a tornar evidente alguns dos desafios encontrados para ser um professor problematizado, reflexivo, ou seja, um professor pesquisador com foco na pesquisa para um melhor desempenho coletivo e integral, os sujeitos entrevistados explanaram seus desafios para ser um professor pesquisador na educação básica:

Professor 1: Os desafios são muitos: a estrutura do ensino como um todo, o que piora no ensino público; os objetivos do ensino voltado para a formação de mão de obra e não sujeitos esclarecidos, portanto, uma educação que aliena e não produz senso crítico; falta de investimentos e seriedade na gestão es-

colar; o trabalho pedagógico nada democrático na construção da comunidade escolar — direção escolar, professores, pais e alunos, etc.

Professor 2: Interesse da família

Professor 3: Falta de incentivo a pesquisa, desvalorização e mecanização do trabalho.

Professor 4: Salário.

Professor 5: Estrutura física e de materiais no ambiente escolar

A reflexão da prática pelo docente deve ser um dos principais passos para o ser professor pesquisador na educação básica. Com a reflexão, o docente estrutura seus caminhos, objetivos e metas, para aplicar a pesquisa em sala, o que eleva o ponto de visão docente, construindo uma postura mais investigativa em suas ações, resultado de uma vivência com a pesquisa em formação continuada. Assim, os sujeitos entrevistados responderam que costumam refletir sobre suas práticas pedagógicas:

Professor 1: Sim, diariamente

Professor 2: Sim

Professor 3: Sim

Professor 4: Frequentemente

Professor 5: Sim

A pesquisa contribui de forma significativa em múltiplas esferas, dialogando com o âmbito social e acadêmico. Indagados sobre quais as principais contribuições da pesquisa para sua prática pedagógica, os sujeitos apresentaram que a mesma contribuiu significativamente para seu perfil docente e práticas em sala de aula:

Professor 1: O que sou como professor vem de minhas leituras, pesquisas e experiências empíricas em sala. As dimensões estão conjugadas.

Professor 2: Melhorias na prática

Professor 3: Dentre as principais contribuições posso citar a ação consciente sobre a realidade que atuo.

Professor 4: Atualização no modo de ensinar

Professor 5: Uso de metodologias ativas em sala de aula

Sem dúvidas, essa conexão com a pesquisa produz amplos benefícios, visto que vincula teoria e prática educativa, tornando possível um melhor desenvolvimento profissional, assim como da sociedade (LÜDKE, 2001, p. 5).

Portanto, esse professor pesquisador atua e é componente presente na esfera pública, municipal, federal e privada. Porém, com um número precário, entretanto essa minoria persiste, o que corrobora o baixo desenvolvimento profissional, acadêmico e social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aspecto do ensino contemporâneo exige um profissional com extrema sede de resolução de problemas, um agente primordial na base educacional, que esteja disposto a aprimorar-se e a influenciar outros, para aprimorar sua sociedade, de acordo com suas especificidades e com o objetivo em suas pesquisas, de resolver problemáticas que trazem grandes movimentos para o complemento social.

Entretanto, não podemos deixar de pontuar a importância do professor pesquisador na educação básica, um buscador de estratégias para melhorar o desenvolvimento mútuo de seus educandos para o pensamento, implementando um caráter crítico-reflexivo em indivíduos que proporcionaram uma vasta mudança no decorrer de suas vidas, para replicar e buscar novos conhecimentos, influenciando o meio em que vivem.

Essa pesquisa vem aprimorar, os conhecimentos acerca do professor pesquisador em um âmbito ainda pouco habitado, a educação básica, na qual o principal foco é o pleno desenvolvimento para cidadania plena, âmbito esse em que o professor passa a ser um profissional que busca aprimorar sua ação e com isso acentuar o desenvolvimento do meio.

A inovação não deve ser poupada nas séries iniciais, o estímulo do professor vinculado com o dos pais e da comunidade na totalidade focaliza e aprimora o desenvolvimento ativo deste aluno, quando o professor busca aprimorar-se, inconscientemente ele aprimora seu educando, concomitantemente uma futura sociedade, suas práticas positivas ou negativas em sala tendem a ser refletidas de forma explícita na vida deste e de outros indivíduos.

Ressalto que o esforço da comunidade científica, bem como a sociedade vinculada com Estado, tende a reforçar cada vez mais a qualidade da educação brasileira, aprimorando e valorizando não só financeiramente, mas de forma ativa, significativa, e reflexiva, baseada em princípios científicos acerca da importância de vincular a pesquisa à escola, aprimorando assim a disseminação e a aplicação de conhecimento científico sistematizado.

REFERÊNCIAS

- ANDRÉ, M. *et al.* (org.). Ensinar a pesquisar... Como e para quê. *In*: **ENDIPE**. Recife, 2006b, p. 221-234.
- ESTEBAN, T. M.; ZACUR, A. (org.). **Professora-pesquisadora uma práxis em construção**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 14. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 1985.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**. 39. ed. São Paulo: Cortez, 200.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

- GARCIA, Vera C. G. **Fundamentação teórica para as perguntas primárias**: O que é Matemática? Por que Ensinar? Como se ensina e como se aprende? Apostila, 2007.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- GATTI, Bernadete. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out.-dez. 2010.
- IMBERNÓN, Francisco. **Formação docente e profissional**: formar-se para a mudança e a incerteza. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção questões da nossa época. v. 77.)
- LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2001, p. 45-52.
- LÜDKE, Menga. **O professor e a pesquisa**. São Paulo: Papirus, 2001.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- NÓVOA, Antônio. Formação de professores e profissão docente. *In*: NÓVOA, Antônio (coord.). **Os professores e sua formação**. 2. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1995, p. 15-34.
- OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. Observatório do PNE. **Formação continuada e pós-graduação de professores**. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/formacao-continuada-e-pos-graduacao-de-professores>. Acesso em: 25 jul. 2021.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. Observatório do PNE. **Educação em números**. Disponível em: <https://www.observatorio-dopne.org.br/indicadores-de-contexto>. Acesso em: 25 jul. 2021.

SOUZA, Alba Regina Battisti de. **Prática pedagógica: prática de ensino**. Florianópolis: UDESC/CEAD, 2002.

RAMALHO, B. L.; NUÑEZ, I. B.; GAUTHIER, C. **Formar o professor – profissionalizar o ensino: perspectivas e desafios**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

VELLOSO, J. Mestres e doutores no país: destinos profissionais e políticas de pós-graduação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 583-611, set./dez. 2004.

ZEICHNER, K. Novos caminhos para o practicum: uma perspectiva para os anos 90. *In*: NÓVOA, A. (org.). **Os Professores e sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1992.

ANSIEDADE EM PROFESSORES: ANÁLISE DA RELAÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19 E OS TRANSTORNOS DE ANSIEDADE NO BRASIL DE 2020 A 2022

*Silvia Helena Nascimento Rodrigues*¹⁶

INTRODUÇÃO

No presente estudo analisamos a relação entre os transtornos de ansiedade em professores e o aumento dos casos e agravamento dos mesmos, relacionando-os ao meio ambiente em que vivem, como também as situações vividas e enfrentadas por estes, dentro do contexto da crise e pós-crise da pandemia da Covid-19.

Para tanto, buscamos uma base de dados em uma abordagem de levantamentos bibliográficos à luz dos referenciais teóricos e metodológicos de FREUD (1930[1929]), ROCHA Jac. (2014), em obras escritas de FOUCAULT (1976, 1994, 2001), TELES (2018), KHAN (2018), AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION (APA-2014), arti-

16 Mestranda em Educação (UNIFUTURO-Flórida Christian University-FCU). Especialista em Psicopedagogia com ÊEE (FAMMA). Graduada em Serviço Social (UFPA). Assistente Social, na Saúde – Melgaço-PA.

gos, livros, Google Acadêmico, Google Play Livros, Scribd.com (livros), Google Scaper (UrLs), e Scielo.com (Livros e Artigos).

Temos a consciência de que a literatura não será suficiente para alcançar a abrangência do tema por apresentar muitas especificidades diferentes, como também situações com intensidade, estímulos e reações diversas, associamos a análise destes transtornos ao meio social dentro do sistema capitalista.

Apresentamos no capítulo 1 - Breve Estudo da Ansiedade e a Relação com o Sistema Capitalista, no tópico 1.1 - Análise do sentimento de ansiedade nos modelos sociais do sistema capitalista; capítulo 2 - Transtornos de Ansiedade; e nos tópicos 2.1 - Conceito e características; 2.2 - Fatores genéticos e ambientais; no capítulo 3 - Principais tipos de Transtorno de Ansiedade, sintomas e prevalências no Brasil; capítulo 4 - Efeitos da Pandemia da Covid-19 e Relação com os Transtornos de Ansiedade em Professores no Brasil; e Considerações Finais. A seguir, abordamos a origem dos estudos sobre a ansiedade.

1. BREVE ESTUDO DA ANSIEDADE E A RELAÇÃO COM O CAPITALISMO

Entender os conflitos internos e externos do homem no mundo sempre foi tema de muitas discussões entre autores e pesquisadores, mas ao estudar sobre as questões da psique humana não podemos deixar de citar a grande contribuição da psicanálise nos estudos da mente, e o grande avanço desta dando origem a outras teorias como referencial. Sendo assim, buscamos em pressupostos de FREUD (1929[1930]), estudar a relação do homem e o mundo, para entender o sentimento de ansiedade, e relacionamos estes estudos à teoria de FOULCAULT (1994), sobre os modelos da sociedade capitalista, e sua análise sobre a loucura.

Acreditamos que os autores aqui citados cada um em seu contexto trazem reflexões que contribuem de forma significativa para a relevância desta discussão, da origem dos estudos sobre a ansiedade e da normalização desta através da ciência, onde mostraram a importância de um olhar mais amplo, ao tratarem sobre os “transtornos mentais”.

1.1. ANÁLISE DO SENTIMENTO DE ANSIEDADE DENTRO DOS MODELOS SOCIAIS

Neste capítulo analisamos como se desenvolveram os primeiros estudos sobre a ansiedade, em FREUD (1930[1929]), quais os conceitos atribuídos por ele sob a ótica da psicanálise e inseridos dentro do contexto histórico da época, buscando fazer a relação destes com a teoria foucaultiana (1976, 1994, 2001) em obras escritas por Rocha Jac. (2014).

FREUD (1930 [1929]) descreveu que a relação entre o homem e o mundo começa desde o nascer, quando tem seu primeiro contato com a mãe, depois, com o passar dos anos, ao adaptar-se ao contato com outras pessoas, e com o crescimento e o afastar do seio materno. A partir daí começaram os primeiros desafios e problemas a serem enfrentados na infância, em novos ambientes, aprendizagens e regras a serem seguidas. O autor acredita que ao passar dos anos, e crescimento do indivíduo, o *Eu* foi aos poucos sendo sufocado pelas cobranças impostas às adequações do mundo moderno.

Kahn (2018, p. 130, 131) *apud* FREUD (1926, p. 75), em sua análise sobre as neuroses, definiu a Ansiedade em três categorias que são: a ansiedade real, a moral e a neurótica, ou seja, o mundo exterior, o id e o superego.

Sendo que a ansiedade real era a que se apresentava em situações de perigos e medos reais e que ajudava a não se colocarem em situações de perigo, a moral apresentava o medo da culpa, em cometer algum ato, ou transgredir algo, e ser punido por tal transgressão, e a ansiedade neurótica, que era o medo de situações imaginárias, sem uma causa real.

Dentro do contexto histórico em que foram realizados estes estudos, observamos de acordo com o autor que todos os "distúrbios psicológicos" por ele pesquisados tinham ligação com a ansiedade. FREUD (1930[1929]) afirmou que os problemas do homem começaram com a dificuldade em se adaptarem às normas e regras da sociedade moderna, e que se tornou motivo de conflitos para alguns.

Rocha Jac. (180) *apud* FOUCAULT ("De la nature humaine: justice contre pouvoir", DE, I, 2001, p. 1364) disse que a essência da vida das pessoas era feita de acordo com o funcionamento da sociedade em

que vivia, logo todos os sistemas desta sociedade visavam manter o poder e manutenção de uma classe social excluindo as outras.

Neste viés, Rocha Jac. (186) *apud* FOUCAULT (“Les mailles du pouvoir”, DE, IV, 1994, p. 200) fez uma relação entre a tecnologia e o capitalismo, em que diz que a mesma estava a serviço e era propriedade do outro, se desenvolvia a partir deste também, ou seja, um dependia do outro para sobreviver, e a primeira fazia parte do segundo permanentemente.

Logo o poder do sistema capitalista não reprimia somente, mas criava leis e normas que visava um objetivo maior, que era o de se ramificar, em todos os processos de normalização dos sujeitos, seus pensamentos e condutas, a nível individual, e a nível social, o que ele fez através do que o autor chamou de biopoder, ou a forma de governar os corpos das pessoas e também as populações.

Em sua teoria, Rocha Jac. (186) *apud* FOUCAULT (“Les mailles du pouvoir”, DE, IV, 1994, p. 200) retratava que a sociedade capitalista elaborava os modelos e padrões comportamentais e ideais de vida para as pessoas criando a falsa impressão de pertencimento em comum, e para o bem de todos, generalizavam assim os comportamentos, através da ciência.

Em Vista disso, Rocha Jac. (169) *apud* FOUCAULT (“Cours du 14 janvier 1976”, DE, III, 1994, p. 188) descreveu que com o avanço do capitalismo através das ciências, aconteceu a Medicalização dos comportamentos, das condutas, da disciplina, e dos desejos, e os problemas tidos fora do padrão foram rotulados pela “disciplina e soberania”, o autor colocou que “problemas jurídicos” passaram a ser tratados como “patológicos”.

Desta maneira, Rocha Jac. (176) *apud* FOUCAULT (“De la nature humaine: justice contre pouvoir”, DE, I, 2001, p. 1357) falou que ao pensar sobre o fenômeno da loucura, quem não concordaria que a mesma se tornou objeto de estudo, gerada das situações econômicas e sociais vivenciadas pela sociedade Ocidental? E deixou este questionamento para refletirmos.

Partindo do exposto, concluiu FREUD (1930[1929]) que os indivíduos tomaram conhecimento de como se desenvolveram as neuroses,

do perigo destas para a “felicidade” do homem “civilizado” e que este se tornava neurótico por não conseguir suportar as exigências sociais e culturais, e sugeriu a retirada ou atenuação destas, para um retorno da possibilidade do homem em poder ser “feliz”.

Apesar de partirem de contextos históricos diferentes, houve uma conexão acerca de como se originaram os problemas mentais, e mais especificamente os problemas dos transtornos ansiosos, fazendo sempre esta relação com as situações vivenciadas a partir das exigências e padrões impostos como normais pela sociedade.

Logo por não conseguirem acompanhar o ritmo e a rapidez de produtividade da era moderna, para alcançarem a tão sonhada “Felicidade”, por estes irem além de seus reais limites como seres humanos, foi gerada uma insatisfação que culminou dando início aos transtornos mentais, entre eles os transtornos de ansiedade, nosso capítulo seguinte.

2. TRANSTORNOS DE ANSIEDADE

A Ansiedade foi considerada como uma das doenças que mais afligem a humanidade, e se não tratada chega ao agravamento com o passar dos anos, sendo obstáculo para a qualidade de vida de pessoas em todas as faixas etárias de idade.

Os Transtornos de ansiedade apresentaram em comum o medo, excessivas preocupações e pensamentos perturbadores, que influenciavam diretamente no comportamento, a pessoa acredita estar em uma situação de perigo e que algo ruim acontecerá, esses pensamentos são sempre repetitivos e cíclicos (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION - APA - 2014).

Estes transtornos são multifatoriais e se apresentam de formas diversas, tendo vários tipos e especificidades, no tópico a seguir veremos alguns conceitos e principais características destes.

2.1. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Apresentamos neste tópico o conceito e características dos Transtornos de Ansiedade, buscamos descrever como se apresentam e quais as diferenças entre a ansiedade comum e a patológica.

Segundo BARNHILL (2020), a ansiedade é um sentimento que todos seres humanos apresentam, responsável em alguns casos em proteger o ser humano através do medo ou receio, diante de um perigo real, evitando que o mesmo se exponha a situações de risco de vida, ativando um alerta no organismo, para a luta ou fuga, e preparando o corpo e músculos para enfrentamento do perigo.

Deste jeito, CASTILLO et al. (2000) complementaram ao dizer que a ansiedade e o medo passam a ser reconhecidos como patológicos quando existe um exagero do medo em relação ao estímulo, que se dá de forma diferente do que se observa como normal, e interfere na qualidade de vida e emocional do sujeito.

Os episódios de crise acontecem constantemente levando o corpo a apresentar a musculatura em preparação para uma suposta fuga e em estado de alerta. Em determinadas pessoas o medo faz com que estas evitem a exposição em eventos sociais, situações de provas de desempenho e quaisquer situações em que possam estar sendo observadas e avaliadas de forma negativa (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION - APA - 2014).

TELES (2018) analisou o cérebro através de respostas comportamentais como um conjunto de três sistemas: sensores externos responsáveis pelos órgãos dos cinco sentidos; sensores internos responsáveis pelo organismo como a temperatura, pressão, batimentos cardíacos, sono, fome; e memória, responsável pelas experiências vividas, aprendidas, sonhadas ou imaginadas. Desregulando esta relação acontecia uma reação física e comportamental no sujeito.

Segundo CASTILLO *et al.* (2000), os transtornos de ansiedade se caracterizavam pela mudança brusca de forma negativa na vida das pessoas, e geralmente se apresentavam em indivíduos com predisposição.

Nesse contexto, observamos a diferença entre a ansiedade comum, aquela que vem como um alerta em determinadas situações, considerada saudável por se apresentar ocasionalmente, e transtorno de ansiedade, em que esta situação de estado de alerta se repete, sem motivos ou situações aparentes.

Desta maneira observa-se que estes gatilhos se apresentavam em determinadas situações reais ou criadas de situações imaginárias, a serem

enfrentadas, e estes medos podiam ser oriundos das vivências arquivadas na memória, e da predisposição dos genes que cada indivíduo carrega, o que abordamos no tópico a seguir.

2.2. FATORES GENÉTICOS E AMBIENTAIS

Neste tópico descreveu-se alguns dos fatores mais importantes e que tiveram influência direta na origem dos transtornos de ansiedade, a saber, os fatores genéticos e os fatores ambientais, e como se apresentaram no quadro de evolução do transtorno ansioso.

Segundo TELES (2018), alguns genes podem ser os causadores da predisposição para os transtornos ansiosos e os ambientes são determinantes, sendo os responsáveis pela expressão dos mesmos, logo são gerados pela relação destes dois fatores.

De acordo com TELES (2018), a questão da genética e da predisposição biológica à ansiedade patológica é muito importante, mas é variável e pouco modificável, pois não se consegue mudar o DNA, ainda [...] mas lembra que não existe determinismo genético total, pois o principal responsável em desencadear os transtornos ansiosos seria o fator ambiental.

Segundo MEIRELLES (2007), [...] se o ambiente em que as pessoas vivem e trabalham exige que corram, pensem, ajam rapidamente, se não tem segurança ou sossego nem em casa; e vivem pressionadas por prazos absurdos, [...]escravizados pelo imediatismo das inovações tecnológicas, tudo traz um estado de alerta. Logo o que parecia ser um meio fácil e prático de se conceber a existência através destas inovações, e dar rapidez e fluidez aos serviços, também por outro lado poderia acelerar o viver, e serem bem digeridos ou não pelas pessoas que faziam uso destas inovações.

TELES (2018) acreditava que a soma de todos os fatores que determinavam se o indivíduo desenvolveria um transtorno ansioso seria através de estímulos do ambiente, da história de vida, do meio em que vive ou viveu, dos estímulos destas relações, das respostas do sujeito, a nível emocional, e como o cérebro recebia esses estímulos, se suportou ou não, se ampliou ou não os mesmos em situações estressoras.

MEIRELLES (2007) situou o medo dito normal, em intensidade, e em relação ao risco, o que permite que a ação esteja adequada à situação vivenciada, podendo ocorrer situações em que o medo se apresenta como enganoso ou infundado surgindo do nada e ativando o organismo para um alerta.

Na visão de TELES (2018), o cérebro do indivíduo ansioso ficava confuso em situação de perigo, entre o Lutar ou Fugir, entrava em questionamento do “**E SE?**”, antecipava assim uma situação de perigo, e comprometia o seu presente, por serem situações irreais, que eram percebidas equivocadamente, e estimulavam o cérebro, que gerava respostas exageradas.

Logo os transtornos de ansiedade apresentaram fatores genéticos que delimitaram a predisposição, que levam em conta a vida pregressa, as relações e os ambientes onde o sujeito vive ou viveu, por isso são multifatoriais.

Sendo assim, os sintomas para o diagnóstico, segundo TELES (2018), levavam em conta os sintomas psíquicos (emocionais), os sintomas físicos (corpo), e os sintomas cognitivos (mente), e se apresentavam em diversas especificidades de transtornos, com sintomas variados, semelhantes e diferentes, ao mesmo tempo.

Portanto os fatores ambientais contribuíram muito atuando como gatilhos, pois alguns ambientes ficavam armazenados em um arquivo de memórias gerando lembranças que disparavam os sensores externos e internos do sujeito, e criavam a falsa impressão de repetição de uma situação no cérebro, que contribuem para o aumento dos transtornos de ansiedade e especificidades, nosso capítulo seguinte.

3. PRINCIPAIS TIPOS DE TRANSTORNO DE ANSIEDADE E SINTOMAS

Apresentamos neste capítulo os principais tipos de transtornos de ansiedade, o Transtorno de Ansiedade Social (TAS) ou Fobia Social (FS), o Transtorno de Ansiedade do Estresse Pós-Traumático (TEPT), o Transtorno de Ansiedade Generalizada (TAG), o Transtorno Obsessivo Compulsivo (TOC), Agorafobia e Transtorno de Pânico (TP), sintomas e Tabela 1.

1. Transtorno de Ansiedade Social (TAS) ou Fobia Social

(FS): Neste o sujeito sempre está ansioso e com medo de se expor em situações ou eventos sociais, onde terá de encontrar pessoas desconhecidas e dentro de sua mente estas pessoas vão estar observando como se comporta, e tudo o que faz, teme a avaliação negativa dos outros, não aguentaria ser rejeitado, humilhado, ou ser grosseiro com os outros, e de sentir-se constrangido diante destes acontecimentos, vai se esquivar das situações evitando o contato (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION - APA - 2014).

2. Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT):

Este tipo de transtorno é muito variável em seu diagnóstico exatamente por apresentarem sequelas provenientes de algum evento de trauma ou estresse, estas pessoas apresentam como características serem pessimistas e melancólicas, e variam seus sentimentos entre a raiva e agressividade, apresentam em si vários sintomas, e por isto se subdividem em várias especificidades (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION - APA - 2014).

3. Transtorno de Ansiedade Generalizada-TAG:

a TAG apresenta pensamentos de preocupações exageradas e persistentes em todos os aspectos da vida, de maneira involuntária, e que afetam o sujeito fisicamente, desencadeando dificuldades de concentração, a insônia, irritabilidade e tensão muscular. Principais sintomas da TAG são: 1-Inquietação, 2-cansaço, 3-Dificuldade de concentração, ou sensação de "branco", esquecimento, 4-Irritabilidade, 5-Tensão Muscular, 6-Dificuldade em manter um bom sono (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION - APA - 2014).

4. Transtorno Obsessivo-Compulsivo (TOC):

Comportamentos marcados por pensamentos, imagens que provocam impulsos de forma repetitiva no sujeito, e que surgem de maneira indesejada, levando o sujeito a atos repetitivos como resposta aos impulsos, compulsivamente, que depois de executados, trazem

alívio ao sujeito, este comportamento se reflete no corpo, como arrancar os cabelos, conferir muitas vezes algo, a mania excessiva de limpeza, entre outras manias, que se caracterizam por atos repetitivos (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION - APA - 2014).

5. Agorafobia: É um estado que se apresenta em determinadas situações de maneira inesperada, estas situações são recorrentes e se manifestam em situações como específicas, sintomas fortes e paralisantes, muito parecidos ao transtorno de pânico, mas não necessariamente já tiveram este, podem se apresentar em situações como elevadores, ônibus, expostos em meio à multidão, entre outros (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION - APA - 2014).

6. Transtorno de Pânico (TP): É um ataque inesperado que ocorre de forma repetitiva, um surto em forma de medo aterrozante, que apresenta sintomas físicos e cognitivos, medo forte, o sujeito teme morrer, teme um ataque fulminante do coração, teme enlouquecer, duram meses, ou anos. Os sintomas são Taquicardia, Suor, Tremor, Falta de ar, Asfixia, Dor torácica, Enjoo, Vertigens, Calor e frio, Formigamento, sensação de distanciamento de si ou de seu corpo, medo de enlouquecer, medo de morrer (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION - APA - 2014).

Na Tabela 1, apresentamos a pesquisa de COSTA *et al.* (2019), com prevalências de Transtornos de Ansiedade, estudo transversal com base de dados populacional, em adultos de 18 e 35 anos residentes no Município de Pelotas no Rio Grande do Sul, Brasil, de 2011 a 2014. Realizada por conglomerados, considerando a divisão censitária de Pelotas de 2010: 495 setores urbanos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE; <http://www.ibge.gov.br>).

Tabela 1. Quadros de transtorno de ansiedade e fatores associados investigados

VARIÁVEIS	Agorafobia	Transtorno de Pânico	TOC ¹	Fobia Social	TEPT ²	TAG ³
Sexo	0,001	0,838	0,009	0,001	0,004	0,001
Feminino	222 (20,7)	53 (68,8)	57 (5,3)	79 (7,4)	43 (4,0)	200 (18,7)
Masculino	128 (14,6)	18 (64,3)	25 (2,8)	26 (3,0)	15 (1,7)	78 (8,9)
Idade	0,763*	0,757*	0,587	0,010	0,540*	0,002*
18 à 23	141 (18,5)	18 (72,0)	34 (4,5)	36 (4,7)	20 (2,6)	84 (11,0)
24 à 29	107 (17,2)	24 (64,9)	22 (3,5)	25 (4,0)	20 (3,2)	99 (16,0)
30 à 35	102 (18,0)	29 (67,4)	26 (4,6)	44 (7,8)	18 (3,2)	95 (16,8)
IEN²	0,001	0,032*	0,001*	0,001*	0,001*	0,001*
Baixa	146 (22,5)	38 (78,3)	41 (6,4)	51 (7,9)	34 (5,3)	123 (19,0)
Média	121 (18,5)	21 (61,8)	26 (4,0)	37 (5,7)	17 (2,6)	93 (14,2)
Alta	80 (12,5)	13 (54,2)	14 (2,2)	16 (2,5)	5 (0,8)	59 (9,2)
TRABALHA	0,344	1,000	0,344	0,070	0,600	0,459
Sim	199 (17,2)	38 (67,9)	44 (3,8)	53 (4,6)	32 (2,8)	159 (13,7)
Não	150 (19,0)	33 (67,3)	38 (4,8)	52 (6,6)	26 (3,3)	119 (15,0)
DOENÇA CRÔNICA	0,001	0,662	0,008	0,001	0,002	0,001
Sim	115 (24,8)	34 (70,8)	30 (6,5)	46 (9,9)	24 (5,2)	103 (24,5)
Não	219 (14,4)	32 (56,1)	47 (3,1)	66 (4,3)	30 (2,0)	173 (11,4)

¹Transtorno Obsessivo Compulsivo

²Transtorno de Estresse Pós-Traumático

³Transtorno de Ansiedade Generalizada

⁴ Indicador Econômico Nacional - Brasil

*Coeficiente de Linearidade

Fonte: Pesquisa Realizada por COSTA *et al.* (2019).

Obs.: A Tabela apresentada pertence aos autores da pesquisa, e aqui nesta demonstração foram suprimidas algumas variáveis, e deixadas somente as que seriam utilizadas para demonstrar as prevalências desejadas neste trabalho.

A pesquisa foi realizada em amostra de 1.953 pessoas, sendo que Mulheres 54,9% (n=1.073) e Homens 45,1% (n=880), pesquisa realizada por COSTA *et al.* (2019). Demonstrou prevalência para o Transtorno de Ansiedade em 27,4% (n=536), sendo que o sexo Feminino teve a maior prevalência com 32,5% (n=349) e o Masculino com 21,3% (n=187), as variáveis associadas a ambos os sexos foram as de baixa renda e doença crônica. Tendo como resultados os seguintes:

Agorafobia – apontou prevalência de maior número de casos, sendo de 17,9% (n=350), associada ao sexo feminino, à baixa renda e doença crônica.

Transtorno de Ansiedade Generalizada (TAG) – apresentou prevalência de 14,3% (n=278), associado ao sexo feminino, ao grupo de mais idade, à baixa renda e à doença crônica.

Transtorno de Ansiedade Social (TAS) ou Fobia Social (FS) – apresentou prevalência em 5,4% (n=105), associado ao sexo feminino, à baixa renda e doença crônica.

Transtorno Obsessivo-Compulsivo (TOC) – mostrou prevalência em 4,2% (n=82), associado ao sexo feminino e à doença crônica.

Transtorno de Pânico (TP) – demonstrou prevalência de 3,6% (n=71), associado a ambos os sexos e à baixa renda.

Transtorno do Estresse Pós-Traumático (TEPT) – mostrou prevalência em 3,0% (n=58), associado ao sexo feminino, à baixa renda e doença crônica.

Mediante o exposto constatamos que as Mulheres tiveram maiores prevalências em todos os resultados das pesquisas aqui demonstradas, mas principalmente em Agorafobia e Transtorno de Ansiedade Generalizada (TAG), sendo que a nível global e das américas as estimativas foram maiores.

De acordo com a OMS (2015), a estimativa da população global dos Transtornos de Ansiedade estava em 3,6%, sendo que 4,6% deste total eram do sexo Feminino e 2,6% do sexo Masculino, na Região das Américas estimou-se que 7,7% da população feminina sofria de Transtorno de Ansiedade, enquanto somente 3,6% da população masculina.

Os dados de prevalências guiaram este estudo para realizarmos a relação dos fatores sociais, ambientais e econômicos no contexto da pandemia da Covid-19 e os transtornos ansiosos em professores no Brasil, o que abordamos no próximo capítulo.

4. EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 E RELAÇÃO COM O TRANSTORNO DE ANSIEDADE EM PROFESSORES NO BRASIL

Este capítulo discorreu sobre o agravamento dos transtornos ansiosos, o aumento de casos em professores no Brasil e a relação destes com a pandemia da Covid-19, buscando entender as principais causas e efeitos.

Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou o surto do novo Coronavírus, que se constituiu Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), nível mais alto de alerta da OMS, detectados 118 mil casos em 114 países e 4,2 mil pessoas mortas.

Em 10 de março de 2020, o diretor-geral da Organização Mundial de Saúde-OMS (PAHO 2020), Tedros Adhamom Ghebreyesus, anunciou em Genebra, Suíça, que a Covid-19 causada pelo Coronavírus se caracterizou como pandemia.

Foram publicadas as primeiras exigências de cumprimento de medidas para o combate à Covid-19, como o isolamento social e fechamento das escolas, então a Organização das Nações Unidas para a Educação, Cultura e Ciência-UNESCO chamou instituições da sociedade civil, rede privada e parceiros, e formaram a Coalizão Global de Educação, e discutiram a possibilidade de alunos receberem aulas remotas, e assim garantiram o direito destes à Educação.

No Brasil no dia 28 de abril de 2020, o Ministério da Educação - Conselho Pleno/Conselho Nacional de Educação, aprovou o Parecer de Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da Covid-19 (Parecer CNE/CP Nº5/2020, Aprovado em 28/4/2020).

Havia a promessa de que o ensino remoto chegaria a todos os alunos, em todos os lugares, e as atividades iriam ser cumpridas de maneira remota, aconteceu que nem todos os lugares e estudantes puderam ter acesso, e os professores tiveram de ir até estes alunos.

Segundo JORGE (2021), em pesquisa realizada pelo Portal Nova Escola foi retratada a frustração dos educadores, principalmente pelo

acesso limitado às ferramentas tecnológicas necessárias, ou pela falta total de acesso às mesmas para que pudessem trabalhar.

DELBONI (2021) apresentou em um artigo de jornal intitulado “Ansiedade” pessoas elogiando os professores, sua força e superação na pandemia, mas a pressão que estes sofreram, na adaptação brusca às tecnologias, levaram 72% a terem a saúde mental afetada, precisando de apoio. A pesquisa foi realizada com 9.557 professores pela Nova Escola.

SALAS (2020) referiu-se ao cenário da cCovid-19 como uma demonstração que esse é um tema de atenção entre os educadores. Em relação ao período da pandemia: apenas 8% afirmaram que se sentiam ótimos, 28% avaliaram a saúde emocional como péssima ou ruim e 30% como razoável.

Neste mesmo contexto, OLIVEIRA *et al.* (2021) relacionaram a saúde mental à sobrecarga de trabalho dos professores, à necessidade de treinamentos e capacitação para uso das tecnologias, e também por estarem a serviço no ambiente doméstico com a sensação de estarem em constante trabalho e sem privacidade, consequências terríveis para a saúde mental dos professores.

SALAS (2020) fez um comentário em que diz que a frustração tem a ver com o que esperamos das pessoas e das “situações”, [...] e prosseguiu ao dizer que pode ser o sentimento que vem quando aquela atividade que você gastou horas planejando não deu certo, ou quando você se aventura para utilizar uma nova ferramenta digital, ou preparar uma atividade e os alunos não têm acesso à internet para consumir aquele material.

RUAS, OLIVEIRA, SILVA *et al.* (2022) mostraram, em uma pesquisa realizada com professores, os níveis superiores de sofrimento mental que estes enfrentaram com repercussões na qualidade de ensino. Níveis de ansiedade que superaram os níveis nacionais, nos quais o Brasil liderava, entre todos os países do mundo, com o maior número de casos de transtorno de ansiedade, com presença em 9,3% da população geral (WHO, 2017).

Tabela 2. Apresentação dos resultados encontrados das variáveis pesquisadas com valores de frequência real e absoluta (n = 56)

VARIÁVEIS	OPÇÕES	N - %
Ansiedade	Ausência	27 – 48,2
	Leve	7 – 12,6
	Moderada	11 – 19,6
	Grave	11 – 19,6
Depressão	Ausência	26 – 47,4
	Leve	19 – 33,9
	Moderada	9 – 15,1
	Grave	2 – 3,6
Tratamento Psicológico	Sim	14 – 25,0
	Não	42 – 75,0

Obs.: A Tabela pertence aos autores da pesquisa, que foi realizada por Ruas, Oliveira, Silva *et al.* (2022).

Ruas, Oliveira, Silva *et al.* (2022) demonstraram em sua pesquisa os resultados com 56 professores participantes na faixa etária de 21 a 55 anos ($39,8 \pm 8,2$ anos), com predomínio do sexo feminino (76,8%), casados (60,7%), católicos (55,4%) e com tempo de atuação na docência de 2 a 34 anos ($14,3 \pm 8,0$ anos), atuando no ensino fundamental (48,2%) e no médio (51,8%), durante o período da pandemia da Covid-19. O processo de agravamento de transtornos mentais em professores é anterior à crise da pandemia da Covid-19, por vários fatores do meio ambiente, financeiro, com várias pesquisas que apontam até afastamento do serviço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, entendeu-se que as causas dos Transtornos de Ansiedade e aumento de casos em professores no Brasil durante a pandemia estiveram ligadas ao trabalho em casa, e as exigências de adaptação e necessidade de ter de dominarem as novas tecnologias, que acabaram por confundir muitos que ainda se encontram em processo de aceitação e aprendizado.

Percebeu-se nos pressupostos em FREUD (1930[1929]); Rocha Jac. (2014), obras escritas em FOUCAULT (1976, 1994, 2001), e em artigos e livros, no Google Acadêmico, e outros, que foram poucos por ser um tema muito vasto e que merece ser trabalhado em muitas áreas.

Assim sendo, nos capítulos 1, 2 e 3 em analisamos a ansiedade, os conflitos do homem com o mundo, relacionando-os com o avanço do capitalismo, descrevendo conceitos de ansiedade normal e ansiedade patológica, seus sintomas, características e fatores; para enfim explicarmos os transtornos ansiosos, suas prevalências e associações no Brasil na Tabela 1.

Verificaram-se no capítulo 4 os fatores associados que desencadearam o adoecimento mental em professores durante a pandemia da Covid-19 e os níveis de ansiedade e prevalências no Brasil na Tabela 2. Portanto, este trabalho cumpriu parte do objetivo em mostrar o olhar dos autores, que foi além da “doença” e do “patológico”, tendo como fator principal desencadeador destes transtornos o meio ambiente.

Encontramos limitações em pesquisas de 2022, sabemos ser impossível esgotar o tema, mas esperamos ter corroborado com a visibilidade deste, para que outros pesquisadores possam desenvolver outras pesquisas sobre este, enfatizando sua importância para a saúde mental, qualidade de vida profissional e social dos professores.

REFERÊNCIAS

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION (2014). **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais: DSM-5** [Recurso Eletrônico]. 5. ed. Trad. M. C. I. Nascimento. Porto Alegre, RS: Artmed, 2014.

BARNHILL, John W.- Considerações gerais sobre transtornos de ansiedade *MD. New York-Presbyterian Hospital. Última revisão/ alteração completa abr 2020 | Última modificação do conteúdo abr 2020*. Disponível em: <https://www.msmanuals.com/pt-br/casa/dist%C3%BAArbios-de-sa%C3%BAde-mental/ansiedade-e-transtornos-relacionados-ao-estresse/considera%C3%A7%C3%B5es-gerais-sobre-transtornos-de-ansiedade>.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Secretaria Executiva. **Sumula do Parecer CNE/CP n. 5/2020**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de computo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Diário Oficial da União, ed. 83, seção 1, Brasília, DF, p. 63, 04 maio 2020a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/sumula-do-parecer-cne/cp-n-5/2020-254924735>.

CASTILLO, Ana Regina G. L. *et al.* Transtornos de ansiedade. **Rev. Bras. Psiquiatria**, São Paulo, v. 22, supl. 2, p. 20-23, dezembro de 2000. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516444620000006000006&lng=en&nrm=iso <https://doi.org/10.1590/S1516-44462000000600006>.

COALIZÃO GLOBAL DE EDUCAÇÃO - da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. UNESCO. Disponível em: <https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse/globalcoalition>.

COSTA, Camilla Oleiro da *et al.* Prevalência de ansiedade e fatores associados em adultos. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria [online]**, v. 68, n. 2, p. 92-100, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0047-2085000000232>. Acesso em: 19 set. 2022. Epub 26 ago. 2019. ISSN 1982-0208. <https://doi.org/10.1590/0047-2085000000232>.

DELBONI, Carolina. Ansiedade. **Jornal Estadão**, 23/8/2021. Site Jornal Estadão.

FREUD, Sigmund (1930 [1929]). **O mal-estar na civilização**. Edição Standard Brasileira das Obras Completas de Sigmund Freud, vol. XXI. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

JORGE, Elisangela Emília *et al.* Níveis de ansiedade em docentes perante a pandemia de orthocoronavirinae (covid-19). *In: ZAGO, M. C. (org.). Saúde Mental no Século XXI: indivíduo e coletivo*

pandêmico. Guarujá: Editora Científica, 2021. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.org/articles/210203256.pdf>.

KAHN, Michael. **Freud básico**: pensamentos psicanalíticos para o século XXI. 4. ed. Rio de Janeiro: Bestbolso, 2018.

MEIRELLES, Jussara Maria de. Meio Ambiente e Saúde Mental: uma perspectiva jurídica da solidariedade. In: **CPNPENDI – MANAUS**, 2007. Disponível em : Meio ambiente e saúde mental: uma perspectiva jurídica da solidariedade.

OLIVEIRA, Emanuela Lima Camilo de *et al.* Transtornos de ansiedade em profissionais da educação como consequência da pandemia. In: VII CONEDU - Conedu em Casa..., 2 a 4 de Dezembro de 2021. Campina Grande: Realize Editora, 2021. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/82535>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE Declara Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional por Surto de novo coronavírus- OPAS/OMS. In: **OPAS**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Depressão e outros transtornos mentais comuns: estimativas de saúde global. Organização Mundial da Saúde. 2017. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/254610>. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

ROCHA, Jac. Jorge Alberto da Costa. **Michel Foucault**: crítico-esteta-cínico mitigado. EDUEPB, 2014.

RUAS, C. F. A.; OLIVEIRA, W. N.; SILVA, L. L. F.; SOARES, R. S. de M. V. M.; SOARES, W. D. Prevalência de depressão e ansiedade em professores da rede pública na era Covid-19. **Cadernos UniFOA**, Volta Redonda, v. 17, n. 49, p. 165-171, 2022. DOI: 10.47385/cadunifoa.v17.n49.3691. Disponível em: <https://revistas.unifoa.edu.br/cadernos/article/view/3691>.

SALAS, Paula. Ansiedade, medo e exaustão: como a quarentena está abalando a saúde mental dos educadores. **Site Nova Escola**, 2020. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/19401/ansiedade-medo-e-exaustao-como-a-quarentena-esta-abalando-a-saude-mental-dos-educadores>.

TELES, Leandro, **O Cérebro Ansioso - Aprenda a Reconhecer, Prevenir e Tratar o Maior Transtorno Moderno**. São Paulo: Editora ALAUDE, 2018.

A INCLUSÃO DE MODELOS DE PLANEJAMENTO NOS PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS

*Iraci Matos Vasconcellos*¹⁷

*Tânia Aparecida Gomes Paes*¹⁸

*Fernanda Cavalcante Rangel*¹⁹

INTRODUÇÃO

A educação financeira é comumente relacionada com a maneira de como as pessoas lidam com as finanças no dia a dia, o que inclui controle dos gastos, elaboração de orçamentos para a família, poupança e decisões de investimentos. Uma interpretação das definições tradicionais é que elas estão associadas apenas às pessoas que estão endividadas e por isso precisam aprender sobre como lidar com os recursos financeiros de forma adequada. De fato, a realidade no Brasil exige que o tema seja encorajado. Pesquisa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC, 2022) apontou que o número de brasileiros endividados alcançou um novo recorde em abril de 2022: 77,7% das fa-

17 Professora do Departamento de Economia da UFRRJ.

18 Professora do Departamento de Economia da UnB.

19 Professora do Departamento de Economia da UFRRJ.

mílias brasileiras encerraram aquele mês com alguma dívida, sobretudo pelo maior uso do cartão de crédito.

Certamente, a baixa massa de salários no país e a queda recente da renda média do trabalho (IBGE, 2022) são importantes componentes da explicação para a maior contração de dívidas dos indivíduos e famílias no país, porém, também existe outra razão significativa: não ter educação financeira contribui para que os indivíduos contraiam dívidas regularmente. Este fator carece de ser mais bem explorado no campo da pesquisa e das políticas públicas. A educação financeira é extremamente importante não apenas aos endividados, mas também àqueles que possuem capacidade de poupança. Não é raro na literatura exemplos de casos de investimentos equivocados, como a alocação de recursos financeiros na expectativa de maior rentabilidade no mínimo de tempo possível se perfazer numa combinação perigosa que ignora os riscos. Normalmente são investimentos realizados sem que conheça o seu próprio perfil de investidor, sem análise dos ativos nos quais os recursos disponíveis estão sendo aplicados e sem compreensão do mercado financeiro. Ou seja, refletem decisões tomadas num contexto de desconhecimento das diferentes etapas da vida econômica, o que inclui a inexistência de um planejamento financeiro.

O planejamento financeiro trata-se de um importante conhecimento técnico, que é relativamente simples e amplamente difundido e utilizado nas atividades empresariais, mas que ainda tem inexpressiva participação no cotidiano dos trabalhadores e das pessoas de modo geral. O planejamento é uma ação indispensável à atividade de uma empresa e também deveria ser vital para as pessoas, não apenas porque empresas e indivíduos vivenciam variações semelhantes no cenário econômico, mas principalmente porque sofrem com o ciclo de vida (CARVALHO; SARAIVA JR., 2010).

O modelo de ciclo de vida, apresentado na teoria econômica por Modigliani (1986), mostra o comportamento dos indivíduos a respeito da riqueza e bem-estar, segundo o qual as pessoas planejam o consumo e a poupança num horizonte de longo prazo, com o objetivo de manter uma estabilidade do nível bem-estar. Partindo do princípio básico de que os indivíduos passam por três diferentes fases econômicas ao longo

da vida, em Modigliani (1986), a poupança desempenha papel fundamental, uma vez que desloca a renda dos agentes dos períodos em que ela é mais elevada para os períodos em que é mais baixa. Assim, o bem-estar das famílias, definido como a capacidade de consumo, é determinado pelo tempo de vida dos ativos adquiridos e que são compostos por três tipos de aplicações: i) capital humano, subscrito na forma de trabalho e remuneração; ii) capital real, que leva em consideração a propriedade; e iii) riqueza financeira, referente aos ativos financeiros acumulados.

Baseado na hipótese de que o planejamento entre consumo e poupança ao longo do tempo é importante para a estabilidade do nível de vida e bem-estar dos indivíduos, este trabalho lança um olhar sobre a “Estratégia Nacional de Educação Financeira” do Governo Federal e sugere a inclusão e difusão do planejamento financeiro nos materiais destinados ao ensino da educação financeira no Brasil. Embora os atuais materiais, informações e aprimoramentos profissionais disponíveis apresentem alguns elementos relacionados ao planejamento financeiro, ainda falham por não integrarem um modelo completo e por enfatizarem o consumo e o endividamento, atribuindo pouca relevância ao ciclo da vida. Além disso, apesar da grande relevância para o contexto socioeconômico e do maior papel de destaque no Brasil atual, a educação financeira ainda enfrenta um hiato significativo. São poucas as escolas que têm se preocupado em inserir em seu plano de estudos temas relacionados à Educação Financeira.

EDUCAÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS

O analfabetismo financeiro não é um fenômeno localizado, mas uma realidade global, colocando em destaque a necessidade de desenvolvimento de programas de educação que ofereçam à população, principalmente às crianças, conhecimento para uma vida financeira capaz de melhorar o seu bem-estar a partir do conhecimento e desenvolvimento de habilidades e comportamentos que conduzam a tomadas de decisões mais conscientes. A educação financeira, nesse sentido, pode ser definida como “a habilidade que os indivíduos apresentam de fazer escolhas adequadas ao administrar suas finanças pessoais durante o ciclo de sua

vida” (SOUZA, 2012, p. 29). Teixeira *et al.* (2010, p. 27) definem a educação financeira como a arte de aplicar os princípios e conceitos de finanças em auxílio à tomada de decisões financeiras pessoais.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005) conceitua a educação financeira como sendo o processo pelo qual os consumidores de serviços financeiros e investidores incrementam sua compreensão a respeito dos produtos financeiros, conceitos e riscos. Nas palavras da organização internacional, a educação financeira é definida como

o processo pelo qual consumidores/investidores financeiros aprimoram sua compreensão sobre produtos, conceitos e riscos financeiros e, por meio de informação, instrução e/ou aconselhamento objetivo, desenvolvem as habilidades e a confiança para se tornarem mais conscientes de riscos e oportunidades financeiras, a fazer escolhas informadas, a saber onde buscar ajuda e a tomar outras medidas efetivas para melhorar seu bem-estar financeiro (OCDE, 2005, p. 5).

Ou seja, a educação financeira tem como ênfase o desenvolvimento das habilidades e da confiança necessárias para que os indivíduos se tornem mais conscientes de riscos e oportunidades financeiras. Assim sendo, a inclusão da educação financeira nas escolas deve possuir um foco em auxiliar os alunos a gerir o seu dinheiro e suas vidas, bem como deve se concentrar nas ações, nos conhecimentos, habilidades e no comportamento desses indivíduos para que sejam capazes de realizar uma melhor administração de seus recursos monetários ao longo da vida.

Inspirado no conceito da OCDE, mas adaptados à realidade nacional, o Governo Federal brasileiro desenvolveu a proposta de “Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF”, em 2007, como a primeira iniciativa para estimular o ensino da educação financeira e previdenciária e promover a solidificação do sistema financeiro do país e um consumo consciente, visando três públicos-alvo: crianças, jovens e adultos. O ensino direcionado às crianças e jovens passou a ser integrado, principalmente, por programas desenvolvidos no âmbito das

escolas de ensino fundamental e médio, sob a orientação do Ministério da Educação (MEC) e com a colaboração das secretarias de educação estaduais e municipais. Nesse sentido, a ENEF nasceu com o intuito de ampliar o letramento financeiro da população e foi elaborado por um amplo grupo de trabalho, formado por representantes do Banco Central do Brasil (BCB), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) (HOFMANN; MORO, 2012). A proposta, no âmbito da OCDE, é motivada para que a educação financeira seja mais voltada a finanças pessoais e que essas informações possam influenciar o comportamento e hábitos financeiros, proporcionando um reflexo positivo na sociedade.

Diversas das ações da ENEF dividem suas responsabilidades em múltiplos órgãos ou entidades, por isso são chamados de “programas transversais”, que podem ser replicados por qualquer organização interessada em promover a educação financeira no Brasil. Os programas realizados com o objetivo de promover a educação financeira fomentam o desenvolvimento de conhecimento de habilidade e atitudes, constituindo indivíduos com senso crítico, com informação sobre os serviços financeiros oferecidos pelo mercado, bem como orientados para gerenciar suas finanças de modo eficiente.

Até 2021 a ENEF implementou três programas transversais, sendo eles: Programa Educação Financeira nas Escolas; Programa Educação Financeira de Adultos e Semana Nacional de Educação Financeira (BORGES, 2021). O Programa Educação Financeira nas Escolas, lançado em 2021, oferece formação gratuita sobre a educação financeira aos professores das redes pública e privada do Brasil. O Programa, em parceria com a CVM, tem o objetivo de oferecer aos professores cursos gratuitos de formação em educação financeira, projetando a inclusão do tema nas atividades em salas de aula.

Também em 2021, o Governo Federal lançou o programa Aprender Valor, do Banco Central, que consiste no objetivo de incentivar o desenvolvimento de competências financeiras por parte dos estudantes, para que estes possam desenvolver uma relação consciente, responsável e autônoma dos recursos financeiros desde a infância. A ideia é preparar

o aluno para lidar melhor com o dinheiro no dia a dia, antes mesmo de entrar no mercado de trabalho, e que o tema seja abordado de forma integrada às disciplinas obrigatórias da grade curricular, como Matemática, Língua Portuguesa e Ciências Humanas (BRASIL, 2021).

Cabral, Azevedo e Urias (2018) avaliaram o material produzido pelo governo chamado de “Educação Financeira nas Escolas – Ensino Médio – Bloco 3”, e concluíram que o material se apresenta como uma técnica bem elaborada para influenciar a “consciência” e “autonomia” do jovem aluno ao abordar as três conjunções interrogativas: “o que, como e onde” poupar e investir recursos financeiros com o objetivo de aumentar a satisfação pessoal, em especial, através do planejamento de consumo. O consumo tem muita ênfase na educação financeira e comumente são apresentados exercícios sobre pesquisa de preços, diferenciação entre necessidades e impulsos e encorajamento para o hábito de organizar todos os gastos através da sua relação em blocos de notas, planilhas ou aplicativos voltados a este fim.

Cabral, Azevedo e Urias (2018) avaliaram ainda que os textos também reforçam a importância do conhecimento em educação financeira para sair de endividamentos, mas também induzem consumir mais por outros meios e evitar dívida, ou seja, tem papel importante de incentivar a “não se endividar para consumir mais”. Além disso, enfatizam níveis adequados de consumo para uma melhor economia, mas não evidenciam quem e como considerar este nível adequado, ou seja, deixa nebuloso o limite entre o saudável e o prejudicial ao orçamento no que tange ao consumo.

Os exercícios aplicados através do material “Educação Financeira nas Escolas” são de grande valia na fase escolar, uma vez que as crianças e os adolescentes estão assumindo hábitos de consumo precocemente, basicamente, por duas grandes razões: as mudanças ocorridas na dinâmica familiar nas últimas décadas, como as alterações na composição das famílias, a redução do seu tamanho médio e a maior participação dos integrantes familiares no mercado de trabalho, sobretudo das mulheres; e o impacto da tecnologia sobre o mundo infanto-juvenil. As famílias vêm diminuindo o número de filhos e ao mesmo tempo em que a famí-

lia foi diminuindo, os pais passaram a destinar mais tempo das suas vidas fora de casa (POTRICH; ALBUQUERQUE; SHIMOSAKA, 2018).

Em oposição ao consumo há o investimento, que depende da capacidade e disposição a poupar da sociedade. A 5ª edição da pesquisa “Raio X do Investidor Brasileiro” feita pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), em 2021, mostrou que dentre os poucos que utilizam algum tipo de investimento, a caderneta de poupança é o mais utilizado, o que significa um alto custo de oportunidade para o investidor e um problema grande de falta de informação.

Tabela 1. Investimentos dos Brasileiros por Geração

Tipo de Investimento	16-25 anos	26-40 anos	41-60 anos	61-75 anos	76+ anos
Caderneta de poupança	15%	24%	28%	29%	22%
Fundos de investimento	4%	4%	3%	1%	1%
Títulos privados	2%	4%	3%	2%	1%
Ações na bolsa de valores	3%	4%	2%	-	-
Moedas digitais/ criptomoedas	5%	4%	1%	-	-
Compra e venda de imóveis	1%	2%	2%	1%	3%
Títulos públicos	2%	3%	1%	1%	1%
Plano de previdência privada	-	2%	2%	1%	2%
Em casa/no colchão	5%	2%	1%	-	1%
Não utiliza nenhum	67%	61%	63%	66%	72%

Fonte: ANBIMA (2021).

Ainda que a poupança tenha a preferência em todas as gerações, há diferenças na proporção do favoritismo entre os grupos: quanto maior a faixa etária, maior é o número de pessoas que utilizam a caderneta de poupança (exceto para aqueles com mais de 76 anos). A pesquisa também mostrou que os mais jovens têm levemente uma maior diversificação. O segundo tipo de investimento escolhido por eles são as “Moedas digitais/criptomoedas”, com 5% das escolhas (junto com “em casa/no colchão”). Mais uma vez, isso mostra um problema de informação, mas agora não da falta, mas de seu excesso, dado que este tipo de investi-

mento ganhou uma grande repercussão na internet nos últimos anos e muitos foram atraídos por acharem que em pouco tempo seria possível ter um alto retorno, o que não necessariamente é verdade.

Embora a educação financeira não seja apenas um aprendizado em fase escolar, Oliveira e Machado (2014) afirmam que nunca é cedo demais para aprender a melhor forma de se usar o dinheiro, manter dívidas sob controle e investir para o futuro. Colocar o ensino de educação financeira em prática desde a infância faz com que se tenha jovens mais estruturados em suas finanças pessoais. Para os autores, a educação financeira vem ser um elo entre várias áreas do conhecimento, no sentido de fazer com que trabalhem juntas e formem na epistemologia do aluno conceitos capazes de instrumentalizá-lo para a construção de sua autonomia.

Por fim, encontra-se muitos ensinamentos sobre consumo e investimento em formato bastante didáticos e práticos que incluem a teoria de Matemática Financeira (especialmente para ensinar o valor do dinheiro no tempo). Mas os programas, ainda que insiram elementos de planejamento financeiro, são incompletos por focarem nas questões de consumo e dívida, principalmente, em detrimento de conteúdos e análises que englobem o ciclo de vida das pessoas e a importância do planejamento econômico e financeiro neste âmbito. É preciso considerar que o melhor preparo da sociedade na gestão das suas finanças pessoais resultará em um sistema financeiro mais sólido e eficiente e com indivíduos qualificados para atuarem em momentos de instabilidades financeira. Essa transmissão de conhecimentos é ainda mais eficaz na infância, uma vez que quando adultos irão desfrutar desses benefícios ainda mais cedo. Por isso, maior destaque deve ser dado ao planejamento financeiro, a fim de que os indivíduos desenvolvam relação equilibrada com o dinheiro, bem como adotem boas decisões sobre finanças e consumo ao longo do tempo.

É importante destacar que a educação financeira não deve visar o enriquecimento, mas sim a conscientização das pessoas para que elas tenham plena capacidade de desenvolver uma boa relação com o dinheiro, proporcionando simultaneamente uma boa qualidade

de vida ao longo do tempo. Ao conscientizar os indivíduos quanto aos fatores internos e externos que influenciam suas escolhas, a educação financeira pode ajudar a equilibrar as necessidades e os desejos de consumo com os objetivos de longo prazo, de forma a estimular a poupança.

METODOLOGIA: PLANEJAMENTO FINANCEIRO

A relevância do tema educação financeira nas escolas vem sendo cada vez mais alvo de discussão, principalmente porque, desde 2007, a educação financeira passou a ser uma disciplina incluída na grade curricular das escolas públicas, por meio do programa ENEF. O ensino da Educação Financeira deve ser compreendido como um processo de transferência de conhecimento com o objetivo de abrir caminhos para o desenvolvimento de habilidades decisórias. Nesse sentido, o planejamento financeiro é uma ferramenta importante para que os indivíduos possam tomar decisões embasadas e seguras, na medida em que permite melhor administração de suas finanças pessoais. A palavra “planejamento” não está nas definições tradicionais de educação financeira. A expressão planejamento tem em seu significado literal o ato ou efeito de planejar. Um trabalho de preparação, segundo roteiro e métodos determinados que leva ao estabelecimento de um conjunto coordenado de ações (LUCION, 2005). Ele é bastante presente na realidade das empresas, mas pouco na vida das pessoas.

Embora comum nas empresas, no Brasil, a educação financeira é algo que pode ser considerado novo para a vida cotidiana das pessoas. Não é hábito dos brasileiros fazer planejamentos financeiros e falar sobre dinheiro, principalmente com as crianças. Este comportamento deve-se, em alguma medida, ao histórico de instabilidade monetária do país, consubstanciado na troca de moeda por oito vezes em 52 anos (1942 e 1994), sendo que seis delas aconteceram no prazo de vinte anos, entre 1984 e 1994. Nesse período, a instabilidade econômica fez parte da vida dos brasileiros, que se viram sufocados pelo “dragão da inflação”. Qualquer tentativa de planejamento financeiro tinha resultados frágeis e desanimadores e ainda hoje muitos trazem, em suas vidas, reflexos desse passado recente.

O planejamento financeiro é importante para a vida das empresas por dois motivos principais: pelas mudanças no cenário econômico, abalado por inúmeras crises que levam a economia a sofrer uma série de variações; e pelo ciclo de vida organizacional, o que inclui fases como estágio empreendedor ou nascimento, fase de crescimento, fase de maturidade e fase de renascimento, quando a empresa precisa fazer inovações para se adequar ao mercado (CARVALHO; SARAIVA JR., 2010). O ato de planejar reflete uma atividade corriqueira e indispensável para o bom funcionamento de uma empresa e também deve sê-lo assim tratado quando o foco é a vida das pessoas, não apenas porque elas passam pelas mesmas variações e instabilidades cíclicas do sistema econômico, mas principalmente porque sofrem com o ciclo de vida literalmente real, devido à ausência da possibilidade de “renascimento”.

O referencial clássico de ciclo da vida econômico é de Franco Modigliani (1986), que parte do princípio básico de que os indivíduos na terceira idade não poderão mais trabalhar da mesma forma e ritmo que o fazia em períodos economicamente ativo, considerados como a juventude e a meia-idade. O modelo mostra o comportamento dos indivíduos a respeito do consumo e da poupança ao longo da vida, de forma que os indivíduos precisam poupar uma parte da renda em seu período economicamente ativo para manter o patamar de consumo e qualidade de vida ao se aposentam.

Segundo a teoria do ciclo da vida, a poupança para a aposentadoria advém do desejo individual de manter um padrão estável de consumo ao longo do ciclo da vida. Em função disso, os indivíduos renunciam a uma parcela de consumo durante a vida ativa para poder estabilizar o padrão de consumo na velhice, quando em geral ocorre uma queda no rendimento do trabalho. Na prática, a Teoria do Ciclo da Vida diz respeito às motivações para demanda em longo prazo de ativos financeiros pelas Finanças Pessoais. Desse modo, ciclo proposto por Modigliani (1986) é formado por três etapas, como mostra o Quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Ciclo de Vida de Modigliani

Etapa 1	Início da vida economicamente ativa do indivíduo. Esta etapa é marcada por um patrimônio praticamente nulo, mas crescente. É o momento em que os jovens trabalhadores definem os objetivos de vida, passam a poupar mais e acumular algum patrimônio.
Etapa 2	Formada por aquelas pessoas ou fase da vida em que o indivíduo já tem um patrimônio e uma renda mais estável, porém, ainda crescentes. Nesta fase, é necessário acumular mais e manter o patrimônio para a próxima etapa. Por ser mais longa, é nela que se aprende a aplicar melhor os recursos disponíveis e a assumir riscos, porém, tende a evoluir para uma postura mais conservadora conforme o amadurecimento da etapa.
Etapa 3	Formada pelas pessoas mais velhas, a chamada terceira idade. Trata-se da fase da aposentadoria, na qual a renda do trabalho declina e o indivíduo passa a consumir conforme o seu patrimônio, de forma a manter a qualidade de vida adquirida ao longo do período ativo. Por isso, nesta etapa os recursos são mantidos em aplicações conservadas, na expectativa de manter o patrimônio acumulado.

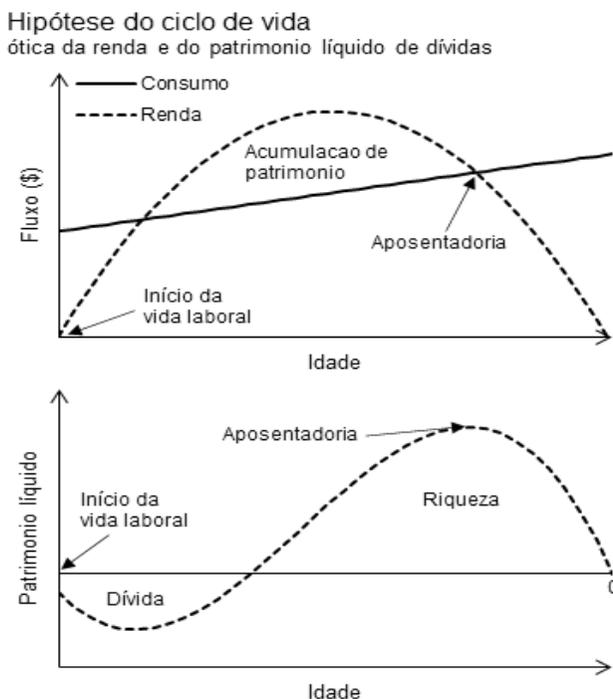
Fonte: elaboração própria a partir de MODIGLIANI, 1986.

Se o planejamento financeiro inclui diferentes fases da vida, ter educação financeira não significa olhar apenas para o curto prazo ou para um período em que o indivíduo consegue passar de deficitário para superavitário. O modelo de planejamento financeiro é intertemporal, isto é, significa que se deve, em determinados períodos, renunciar ao consumo presente para garantir consumo equivalente em períodos futuros. Esta, como se sabe, não é uma tarefa fácil e por isso exige mais que educação financeira, exige planejamento.

A Figura 1, na seqüência, ao cruzar idade e renda numa representação cartesiana, resume a importância do planejamento financeiro para a dinâmica de consumo e renda ao longo do ciclo de vida de Modigliani (1986), que assume o consumo como constante e que a única mudança de renda ocorre quando o agente se aposenta. A renda acumulada ao longo do tempo deve-se a uma composição entre renda do trabalho e a renda dos investimentos realizados a partir da poupança constituída. No início da vida laboral, o patrimônio líquido do indivíduo é negativo,

admitindo que serão despendidos recursos em Educação Formal e Continuada na expectativa de aumentar os rendimentos futuros e o consequente crescimento da acumulação de patrimônio. A riqueza acumulada ao longo da vida economicamente ativa será a garantia de uma transição suave para a aposentadoria.

Figura 1: Ótica da renda e do patrimônio líquido na hipótese do Ciclo de Vida

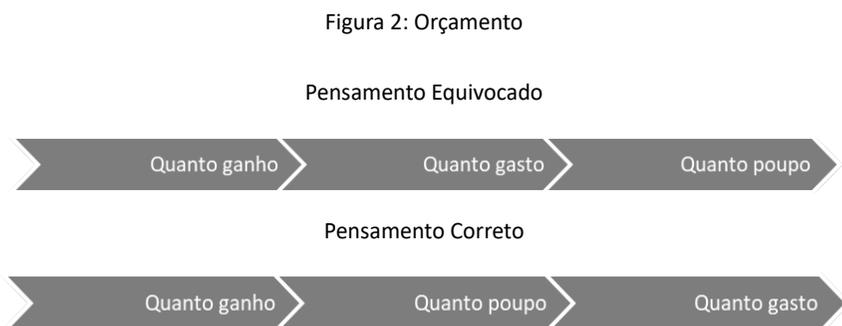


Fonte: Elaboração própria.

UM MODELO DE PLANEJAMENTO FINANCEIRO

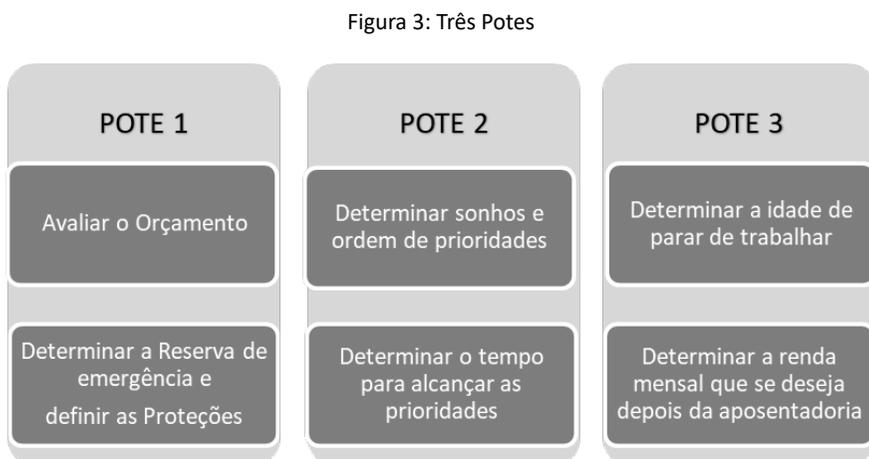
Um modelo de planejamento financeiro adequado é aquele que separa os recursos financeiros do indivíduo dentre as obrigações e as metas. Dito de outra forma, é aquele que coloca um “selo” no destino dos recursos disponíveis de forma que não haja conflito entre eles. Um desses modelos foi apresentado por Mendes (2020), conhecido como “Três Potes” como ilustra a Figura 3. No Pote 1, o primeiro mito que

se deve quebrar é sobre a sequência lógica do orçamento, representado na Figura 2:



Fonte: Elaboração própria.

Um planejamento financeiro só é possível se o indivíduo possui capacidade de poupança. É preciso poupar para planejar e alcançar resultados positivos, inclusive nos outros itens no Pote 1, a reserva de emergência e as proteções.



Fonte: Elaboração própria, baseado em Mendes (2020).

Possuir reserva de emergência é intuitivo, mas é necessário saber (i) se a quantia é adequada; e (ii) se o investimento está sendo aplicado no local correto. O importante na reserva de emergência é achar o tamanho

adequado. Não é eficiente, no sentido de obter resultados efetivos com os maiores ganhos possíveis, ter investimentos de reserva em montante de valor menor ao necessário em caso de emergência, mas acumular um valor superior ao necessário também não é ineficiente, dado que os investimentos da reserva de emergência devem ter liquidez, e por isso, rendem menos que outros investimentos menos líquidos.

As proteções são comumente ignoradas, exceto seguros de carro, o que leva a um questionamento: as pessoas protegem um bem material, mas porque não protegem a própria vida, o que inclui a contratação de seguros de vida, invalidez, doenças graves, dentre outros? A importância deste item em um planejamento financeiro é dada pelas probabilidades da ocorrência dos eventos citados. Enquanto morrer tem probabilidade de 100% (e daí a importância da contratação de um seguro de vida, caso haja dependentes financeiros), os demais têm probabilidade inferiores a 100%, mas se eles acontecem, como um acidente que gere invalidez, acabam por condenar a vida financeira do indivíduo e de seus próximos porque possivelmente a pessoa deixa de ser geradora de renda.

O Pote 2 possui algo que todos os indivíduos têm: os desejos materiais, denominados aqui simplesmente como “sonhos”. Embora muito comuns, são poucos que conseguem fazer um planejamento para conseguir realizar os seus sonhos ou o fazem de forma inadequada, desperdiçando recursos e tempo. Também não é raro ouvir das pessoas que elas têm diversos sonhos, seja viagens, comprar imóvel, dentre outros. Mas elas têm dificuldades em definir prioridades entre os sonhos, algo fundamental para o planejamento financeiro. Uma vez definidas as prioridades, é preciso também estabelecer em quanto tempo deseja-se alcançá-las. A partir dessas informações, é possível definir o valor mensal que o indivíduo precisa poupar, destinando este valor exclusivamente para o Pote 2.

O último, o Pote 3, trata da independência financeira, algo que precisa ser trabalhado em toda uma vida e geralmente se conquista nos últimos anos laborais e por isso, este conceito confunde-se com a aposentadoria. Este é um tema amplamente comentado em qualquer material de educação financeira, dado que muitos desejam alcançar tal independência. Nota-se a importância de se construir ao longo da vida uma aposentadora complementar, além daquela oferecida pelo governo.

A principal informação que um estudante precisa saber é que não há dois planejamentos financeiros iguais. Ele deve ser personalizado e adequado para cada tipo de pessoa, justamente porque as demandas, as vivências e principalmente os sonhos são diferentes. A gestão financeira é um conjunto complexo de comportamentos e decisões que variam em sua importância e facilidade de implementação de acordo com as necessidades, prioridades e habilidades de uma pessoa ou família. Além disso, indivíduos e famílias estão prontos e capazes de mudar comportamentos diferentes em diferentes momentos e por diferentes razões (SHOCKEY; SEILING, 2004).

Há quatro aspectos inovadores desta definição que devem ser salientados. Primeiro, a alfabetização financeira não se refere simplesmente ao conhecimento e à compreensão, mas também ao seu propósito - que é promover uma tomada de decisão eficaz. Em segundo lugar, o objetivo da alfabetização financeira é melhorar o bem-estar financeiro, não apenas afetar um único comportamento, como o aumento da poupança ou diminuição da dívida. Em terceiro lugar, a alfabetização financeira tem efeitos não apenas para os indivíduos, mas também para a sociedade. Em quarto lugar, a alfabetização financeira, como a leitura, a escrita e o conhecimento da ciência, permite que os jovens participem da vida econômica (LUSARDI, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação financeira sempre foi importante aos consumidores, na medida em que visa auxiliá-los no orçamento e gestão de sua renda, nas decisões de poupança e investimento e no conhecimento necessário para mitigar os riscos inerentes ou mesmo evitar que se tornem vítimas ações perigosas, de golpes ou de fraudes. No entanto, sua crescente relevância nos últimos anos deve-se ao fenômeno da globalização e o consequente desenvolvimento dos mercados financeiros, do avanço tecnológico e informacional e das alterações regulatórias e institucionais de caráter neoliberal, que ampliaram a integração geopolítica e econômica entre as nações.

As mudanças tecnológicas, regulatórias e econômicas elevaram a complexidade dos serviços financeiros. Por isso, na sociedade con-

temporânea, os indivíduos precisam dominar um conjunto amplo de propriedades formais que proporcione uma compreensão lógica e sem falhas das forças que influenciam o ambiente e as suas relações com os demais. Visto isso, a educação financeira não é e não deve ser incentivada apenas aos adultos que já possuem um fluxo de renda ou que estão em déficit orçamentário. Educação financeira é altamente recomendada no currículo básico de escolas nos níveis fundamental e médio, mas os programas existentes e ainda embrionários estão focados na relação do uso consciente do dinheiro e outros instrumentos que são úteis, como a Matemática Financeira. No entanto, a educação financeira exige a prática de um Planejamento Financeiro. Mais do que ensinar crianças a educação financeira, deve-se ensinar um método adequado, que considera planejamento de longo prazo, incorporando o ciclo da vida.

Para a OCDE (2005), a educação financeira deve ser promovida de forma justa e imparcial. Os programas devem ser coordenados e desenvolvidos com eficiência. Os programas de educação financeira devem se concentrar em questões de alta prioridade que, a depender das circunstâncias nacionais, podem envolver aspectos importantes do planejamento da vida financeira, como poupança básica, gestão da dívida privada ou seguro, bem como pré-requisitos para conscientização financeira, como noções de matemática financeira e economia. Deve-se estimular a conscientização dos futuros aposentados sobre a necessidade de avaliar a adequação financeira dos seus regimes atuais de previdência pública e privada e de tomar as medidas apropriadas, quando necessário.

Por fim, refletir sobre a importância de preparar cidadãos para vida para que possam agir eticamente e com responsabilidades diante de situações relacionadas à Educação Financeira remete a ideias sobre aprendizagem de grandes pensadores da educação, como Paulo Freire (2006), que defende a importância de considerar o sujeito protagonista de sua aprendizagem. O que se aprende na escola deve aparecer na vida. Nesse sentido, a inclusão da Educação Financeira possibilita relacionar o conteúdo curricular com situações cotidianas e promove uma interação com resultados para a transformação do sujeito e do meio no qual ele está inserido, uma vez que, o discernimento, conotação puramente humana, guarda em si a pluralidade, a criticidade, a consequência e a

temporalidade das ações dos indivíduos. O conhecimento e o planejamento financeiro transformado em ação reduzem os índices de endividamento arriscado e, por consequência, a inadimplência, promovendo um ambiente de estabilidade econômica e financeira. Esta, por sua vez, ao produzir expectativas favoráveis aos investimentos, tende a ampliar o nível de emprego e renda da sociedade e a melhorar o planejamento financeiro intertemporal dos indivíduos.

REFERÊNCIAS

- AMBIMA (2021). Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. **5ª edição do Raio X do Investidor Brasileiro**. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/institucional/a-anbima/posicionamento.htm. Acesso em: 18 de maio de 2022.
- BORGES, A. **Estratégia Nacional de Educação Financeira como Política Pública da Educação Básica**. 2021. Monografia (Especialização) - Instituto Federal Goiano, Campus Rio Verde, 2021.
- BRASIL, Ministério da Educação. Comitê Nacional de Educação Financeira (Conef). Brasília. 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35987-educacao-financeira>. Acesso em: 01 de novembro de 2021.
- CABRAL, N.; AZEREDO, L., URIAS, G. Educação financeira: programa de educação financeira nas escolas à luz da Governamentalidade. **Horizontes**, v. 36, n. 3, p. 217 -230, set./dez. 2018
- CARVALHO, K.; SARAVIA JR., A. A contribuição das teorias do ciclo de vida organizacional para a pesquisa em contabilidade gerencial. **RAM, REV. ADM. MACKENZIE**, São Paulo, v. 11, n. 4, 2010.
- CNC. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. **Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic)**. Agosto, 2022. Disponível em: <https://>

portal-bucket.azureedge.net/wp-content/2022/09/35a637a3f29f-0347d11c46ff57031b5.pdf. Acesso em: 12 de setembro de 2022.

FREIRE, PAULO. **Educação e Mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

HOFMANN, R. MORO. M. Educação matemática e educação financeira: perspectivas para a ENEF. **Zetetiké**, FE/Unicamp, v. 20, n. 38, jul./dez. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios (Pnad) contínua**. 2022.

LUCION, C. Planejamento Financeiro. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. Santa Maria: UFSM, v. I, n. 3, mar.-maio, 2005.

MENDES, F. Conheça o método dos 3 potes que vai salvar seu bolso. **Forbes**, 2020. Disponível em: <https://forbes.com.br/columnas/2020/01/conheca-o-metodo-dos-3-potes-que-vai-salvar-seu-bolso/>. Acesso em: 01 de outubro de 2022.

MODIGLIANI, Franco. Life-cycle, individual thrift, and the wealth of nations, **American Economic Review**, vol. 76, no. 3, p. 297-313, Jun. 1986.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. OCDE. **Recomendação sobre os Princípios e as Boas Práticas de Educação e Conscientização Financeira**. 2005. Disponível em: [https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/\[PT\]%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20Princ%C3%ADpios%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%202005%20.pdf](https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/[PT]%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20Princ%C3%ADpios%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%202005%20.pdf). Acesso em: 14 de outubro de 2021.

POTRICH, A.; ALBUQUERQUE, B.; SHIMOSAKA, M. **Finanças Pessoais para Adolescentes: uma capacitação de curta duração e eficaz?** Centro de Estudos em Fianças da FGV, CEF, s.d. Disponível em: <https://cef.fgv.br/sites/cef.fgv.br/files/arquivos/8>.

artigo_-_financas_pessoais_para_adolescentes_ebfc_artigo_completo.pdf. Acesso em: 01 de abril de 2022.

SOUZA, Débora Patrícia de. **A Importância da Educação Financeira Infantil**. 2012. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, 2012.

TEIXEIRA, A. *et al.* **Vantagens e desvantagens da implantação da disciplina educação financeira nas escolas de ensino médio na cidade de pinhais – PR pinhais/PR 2010**. 2010. 82 f. Monografia (Graduação em Administração de Empresas) – Faculdades de Pinhais, Pinhais, 2010.

EDUCAÇÃO INCLUSIVA: O PROCESSO HISTÓRICO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA VISUAL

*Fernanda Oliveira de Brito*²⁰

*Simone Santos Fidelis*²¹

INTRODUÇÃO

O presente estudo traça um breve histórico da educação especial, hoje denominada educação inclusiva, em que apontamos como as pessoas cegas eram percebidas na Antiguidade, Idade Média, pelos filósofos.

Além de citar as fases de como era vista a educação especial que inicialmente era uma educação voltada ao atendimento técnico em escolas especializadas. Vemos dois exemplos desta educação especial, o Imperial Instituto dos Meninos Cegos e o Instituto dos Surdos Mudos. Ainda vemos uma breve explanação de aparatos legais, dos anos de 1996 até 2015, qual vem garantir a educação de pessoas com deficiência. Em seguida, é contada a trajetória do Braille, cuja persona é essencial para a evolução e apoderamento do ser capaz das pessoas cegas. Um personagem importante foi José Álvares de Azevedo, o patrono da educação de cegos no Brasil, ele idealizou e buscou como criar uma escola de cegos

20 Pedagoga, especialista em Educação Especial e em Braille, professora Brailista da Secretaria de Educação de Pernambuco.

21 Pedagoga, especialista em Educação Especial e professora Brailista.

no Brasil, hoje é o Instituto Benjamin Constant. Outro personagem importante foi Antônio Pessoa de Queiroz, estudante do Instituto Benjamin Constant, foi um aluno laureado e ao receber o prêmio fez uma escola para cegos em Pernambuco, a primeira escola para cegos no Nordeste. E por fim, vemos também outras instituições para pessoas cegas no Brasil, como a Fundação de Dorina Nowill, o Instituto Padre Chico localizada em São Paulo e o Centro de Apoio Pedagógico para pessoas com deficiência visual (CAP-PE) situado no bairro de Casa Amarela no Estado de Pernambuco.

1. HISTÓRICO SOBRE DEFICIÊNCIA VISUAL

Ao falarmos de Educação Inclusiva podemos fazer um levantamento histórico sobre a deficiência visual e todas as barreiras que vêm sendo colocadas de lado, possibilitando um novo caminho para pessoas com deficiência. Percebe-se que a deficiência visual não é algo novo na sociedade e que vem passando de uma geração para outra. Na história, as pessoas com deficiência viveram períodos bastante complicados, pois na Antiguidade a pessoa com cegueira era considerada uma grande desgraça para a comunidade, como também foram tidas, ao longo do tempo, como profetas do futuro, filosóficos que tinham proximidade com Deus. Na Idade Média, monges e imperadores utilizavam algum tipo de instrumento para facilitar suas leituras como também elaboravam artefatos para locomoção das pessoas com deficiência visual, desde então foram surgindo novas ideias para facilitar a autonomia da pessoa com deficiência.

A educação especial, inicialmente, foi marcada pelo atendimento técnico a pessoas com deficiência, pois foram criadas instituições especializadas, escolas e classes especiais destinadas apenas às pessoas com deficiência com a finalidade de levar educação a estas pessoas. "A educação especial se organizou tradicionalmente como atendimento educacional especializado substitutivo ao ensino comum" (MEC/SECADI, 2008). Por esta ótica, vemos claramente uma característica do movimento denominado integração.

Um fato que marcou a educação especial foi a criação, no século XX, de professores itinerantes como característica do movimento de integrar crianças com deficiência dentro das escolas regulares. Citamos duas instituições criadas no Brasil voltadas para o ensino de pessoas com deficiência, que reforça essa ideia de integrar o deficiente na área educacional, a primeira foi o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, hoje o Instituto Benjamin Constant, e o Instituto dos Surdos Mudos, hoje é o Instituto Nacional da Educação dos Surdos. Quanto à ideia de centros especializados,

As instituições foram se especializando para atender pessoas por tipo de deficiência. Assim a segregação institucional continuou sendo praticada. A ideia era a de prover, dentro das instituições, todos os serviços possíveis já que a sociedade não aceitava receber pessoas deficientes nos serviços existentes na comunidade (SASSAKI, 1999, p. 31).

Além do mais, os aparatos legais surgiram para evidenciar a educação especial no Brasil a partir de 1961 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, de número 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que faz menção no título X à Educação de Excepcionais, enquadrados nos artigos 88 e 89. A LDB de número 9.394, do dia 20 de dezembro de 1996, traz em seu capítulo V os artigos 58, 59, 60 e parágrafo único com as normativas para educação especial.

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (LDB 9.394/96).

Temos também a Constituição Federal de 1988, na qual em seu artigo 205 vem garantindo educação a todas as pessoas e os incisos I e II do artigo 206 que discrimina princípios que devem ser seguidos na educação para todos. Concomitantemente, o artigo 208 e inciso III fala sobre educação especial.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino [...].

Como há leis que abrangem tanto a língua de sinais brasileira – LIBRAS, e o ensino da grafia Braille para as pessoas com deficiência visual, sendo esta a portaria de número 2.678, do dia 24 de setembro de 2002, aprovada pelo MEC. A intenção desta portaria que contém três artigos no total é divulgar e implantar em todo o Brasil a escrita Braille. O art. 1º da portaria 2.678/2002 diz: “Aprovar o projeto da Grafia Braille para a Língua Portuguesa e recomendar o seu uso em todo o território nacional, na forma da publicação Classificação Decimal Universal - CDU 376.352 deste Ministério, a partir de 01 de janeiro de 2003.” Ou seja, a referida portaria outorga e postula o uso da Grafia Braille para todo Brasil, desde o ano de 2003.

Não menos importante, temos a Lei Brasileira de Inclusão - LBI de número 13.146, de 6 de julho de 2015, que tem por objetivo viabilizar a igualdade de direitos e deveres às pessoas com deficiência no país. Quanto a isso, o artigo 1º diz:

É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania (LBI, 2015).

Os artigos 28, 29 e 30 do capítulo IV da LBI falam do direito à educação das pessoas com deficiência, fazendo referência aos deveres das instituições, Estado, família, comunidade escolar e sociedade de ofertar a devida educação, sendo esta de qualidade e igualitária, com respeito às diferenças. Além das LDBs, portaria, decreto e Constituição Federal de 1988, observamos a criação de centros com a finalidade de gerenciar a Educação Especial no Brasil, o Centro Nacional de Educação Especial elaborado pelo MEC tem essa finalidade. E núcleos de associação aos pais, sendo Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais a primeira associação do país.

A Declaração de Salamanca propõe mudanças significativas dentro da educação especial, objetivando o fornecimento de diretrizes elementares para elaboração de políticas educacionais de inclusão das pessoas com deficiência. Sobre a carta de Salamanca: “é considerada um dos principais documentos mundiais que visam a inclusão social, ao lado da Convenção de Direitos da Criança (1988) e da Declaração sobre a Educação para todos de 1990” (MENEZES, 2001).

Hoje temos políticas de inclusão dos alunos com deficiência dentro das escolas com ensino regular, que qual visa assegurar a inserção destes alunos nas escolas como também a permanência de forma igualitária. Salientando que a ideia de inclusão preconizada nas leis sancionadas no Brasil inclui todas as pessoas que de alguma forma interromperam seus estudos, quer seja por deficiência ou não. O decreto de número 5.296, de 2 de dezembro de 2004, em seu artigo 5º, do parágrafo 1º, inciso I discrimina o significado de deficiência, sendo a pessoa que tem dificuldade de realizar algum tipo de atividade. E as alíneas a, b, c, d e e especificam os tipos de deficiências.

Para o trabalho em questão temos interesse na deficiência descrita no artigo 5º, do parágrafo 1º, inciso I, alínea c, que é a deficiência visual. Sendo a definição de deficiência visual a pessoa que não consegue ver totalmente ou tem algum resquício na visão, sendo esta categoria a de baixa visão. Para tal, a alínea c ressalta que:

Deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica;

a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60°; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores.

1.1. TRAJETÓRIA DE LOUIS BRAILLE

Louis Braille nasceu na França, no dia 04 de janeiro de 1809. Aos 3 anos de idade sofreu um acidente perfurando o seu olho esquerdo enquanto brincava com os materiais de trabalho de seu pai. O ferimento em seu olho causou uma hemorragia grave, acarretando uma infecção. Na época não havia um tratamento seguro e isto provocou uma infecção no seu outro olho, o direito. Devido à infecção ter atingido as duas córneas, aos 5 anos de idade Louis perdeu a totalidade de sua visão (POETA, 2015).

A falta de visão não foi um obstáculo para que Louis continuasse a aprender. Na escola ele decorava e recitava o assunto estudado na sala de aula. E esse fato era um argumento para que os professores de Louis acreditassem que ele não era cego. Louis Braille conseguiu uma bolsa de estudo no primeiro instituto de cegos do mundo, o Instituto Real dos Jovens Cegos de Paris. Louis sempre foi aplicado nos estudos, realizava as tarefas acadêmicas exemplarmente. Ele também amava praticar música e chegou a ministrar aulas de músicas no conservatório (POETA, 2015).

Charles Barbier foi uma figura importante para Louis Braille. Barbier foi capitão da artilharia do Exército francês, ele idealizou um sistema tátil com a finalidade de dar ordens de batalha aos seus companheiros de guerra. Esse sistema foi denominado de sonografia, ele era fundamentado em 12 pontos, com duas colunas de 6 pontos cada, com 36 combinações de pontos para representar sons da língua francesa, Haüy percebeu que esse sistema poderia ajudar pessoas cegas. Ele ensinou o uso desse sistema tátil, sonografia, a Louis Braille. Quando ele teve contato com o sistema de Barbier identificou algumas falhas para o processo de aprendizagem das pessoas cegas, porém Barbier não quis alterar, pois

para ele o sistema era suficiente para o uso de pessoas cegas. Braille não se conformou e foi estudar como poderia alterar o sistema para melhor servir a pessoa com deficiência visual (CERQUEIRA, 2009).

A partir daí Braille, aos 15 anos de idade, no ano de 1824, criou o sistema Braille, que por sua vez tem 63 combinações que configura o alfabeto todo, acentos gráficos, pontuação, sinais de matemática, números e notas musicais. Tal sistema é compreendido por 7ª série. É utilizado um reglete composto por celas, que por sua vez tem duas colunas e três linhas, resultando em seis pontos no total, e para perfurar os pontos é usado um instrumento chamado de punção. O sistema Braille revolucionou a aprendizagem das pessoas cegas, pois agora além de ler eles também podem escrever (POETA, 2015).

O sistema Braille é a metodologia usada dentro dos centros de apoio às pessoas com deficiência visual, no processo de alfabetização, como também ele pode e deve ser ensinado em salas de aulas regulares com a finalidade de incluir a criança cega na sala de aula.

O Instituto Real dos Jovens Cegos de Paris, onde Louis Braille estudou, foi o primeiro instituto de cegos do mundo, oferecia ensino de assuntos acadêmicos e a música como disciplina recreativa. Ele foi idealizado por Valentin Haüy, também francês. Haüy tomava café quando foi surpreendido por uma peça teatral encenada por cegos sendo ridicularizados e se sensibilizou com o que assistiu e concluiu que poderia fazer algo para mudar essa realidade das pessoas com deficiência visual (CERQUEIRA, 2009).

Haüy, ao ler a carta de Diderot, do ano de 1749, sobre cegos para uso dos que veem, ao ter contato direto com uma pianista cega que lhe falava de suas experiências de superação, o ajudou a fazer experimentos com um mendigo também cego, o que contribuiu para elaboração do sistema de leitura, no qual consistia a escrita em relevo. Haüy pôde perceber que as pessoas cegas são capazes de aprender desde que tivessem a devida ajuda (CERQUEIRA, 2009, [s./p.]). Antes da intervenção de Louis Braille, era pautada uma educação assistencialista, porém com a intervenção dele, a educação passou a ser vista como uma possibilidade da pessoa cega ser inserida socialmente como ser capaz de viver dentro da sociedade.

Baptista diz que Braille revolucionou, pois possibilitou, com o sistema Braille, o acesso à cultura de forma que abrange três setores do indivíduo que são eles: o social, a ética e o espiritual. Consequentemente, resulta na inclusão social da pessoa cega.

1.1.1. O PATRONO DA EDUCAÇÃO DOS CEGOS, JOSÉ ÁLVARES DE AZEVEDO *VERSUS* ANTÔNIO PESSOA DE QUEIROZ

José Álvares de Azevedo, estudante do Real Instituto dos Meninos Cegos de Paris. Ele idealizou e buscou criar no Brasil um instituto com a mesma metodologia educacional do instituto de Paris. Porém, quatro anos antes da inauguração do instituto daqui do Brasil, José Álvares veio a falecer de tuberculose.

No dia 17 de setembro de 1854 foi fundado o primeiro Instituto destinado ao ensino de pessoas cegas, localizado na Rua Lazareto, nº 3, Gamboa – RJ, denominado por Imperial Instituto dos Meninos Cegos. Posteriormente, o instituto mudou a nomenclatura para Instituto dos Meninos Cegos, depois Instituto Nacional dos Cegos e hoje é o Instituto Benjamin Constant, localizado na antiga Praia da Saudade, hoje Praia Vermelha, no dia 26 de fevereiro de 1891 (LEMOS, 2003). O Instituto Benjamin Constant trouxe autonomia e independência para pessoa com deficiência visual no Brasil.

O Instituto Benjamin Constant foi palco de várias personalidades, uma delas foi Antônio Pessoa de Queiroz, que nasceu no dia 6 de maio de 1888. Ele, aos 3 anos de idade, sofreu um acidente ao brincar com fogos de artifício com seus irmãos mais velhos. Seus irmãos acenderam um fósforo e mandou jogá-lo em um quarto cheio de fogos, com isso ele queimou suas mãos e seu rosto. Sua mãe, Mirandolina Pessoa de Queiroz, irmã de Epitácio Pessoa, presidente da República federativa do Brasil, à época, envia uma carta a seu irmão solicitando que seu filho, Antônio Pessoa, consiga estudar no Imperial Instituto dos Meninos Cegos. O então presidente Epitácio Pessoa escreveu uma carta ao instituto explicando sobre o seu sobrinho, sendo assim concedida a bolsa de estudos a Antônio Pessoa de Queiroz (LEMOS, 2003).

Aos seis anos de idade, Antônio vai estudar no instituto de cegos. Durante os estudos Antônio se destaca dos demais, chegando a se formar como laureado. Ele recebeu como prêmio uma viagem à Europa com tudo pago pelo Imperial Instituto de cegos. Porém, Antônio optou por comprar uma casa com a finalidade de abrir uma escola para cegos aqui em Pernambuco em vez de viajar, e foi justamente isso que ele fez, comprou uma casa na Rua da Glória (1998).

Antônio casou-se duas vezes, a primeira vez foi com Emília, com a qual tiveram quatro filhos. Emília, ainda nova, morreu de tuberculose pulmonar. Não conseguindo criar seus filhos, Antônio pede para que sua mãe cuide de seus filhos, dona Mirandolina aceita e logo leva seus netos para sua casa. Passado um tempo, sua segunda esposa é Auribella, filha do major do Exército, que inicialmente não concedeu a mão de sua filha a Antônio. Ele fugiu com Auribella, vindo a se casar às escondidas. Os pais dela só vieram aceitar o casamento com o nascimento de sua primeira neta. Eles, Antônio e Auribella, tiveram oito filhos no total (QUEIROZ, 1998).

Vemos que a vida amorosa de Antônio foi um pouco dramática, pois primeiro perde a esposa para tuberculose, em seguida pede para sua mãe criar seus filhos, porque não consegue fazer sozinho. Posteriormente, ele conhece sua segunda esposa, porém eles precisam fugir para se casar e só depois de ter uma filha os pais da sua esposa aceitam o casamento.

Com as perseguições dos comunistas, no ano de 1930, ele teve que fugir para a fazenda de um amigo, onde passava o dia na mata e sua esposa ficava com sua filha primogênita como empregada doméstica, assim, eles conseguiram se manter a salvo dos seus perseguidores até que a revolução viesse acabar (QUEIROZ, 1998). Sem eira nem beira, ele pediu ajuda a um amigo, que o emprestou uma quantia em dinheiro, com este valor, ele alugou uma casa da paróquia localizada no bairro de Santo Amaro, lá ele começou a fazer espreguiçadeira com ajuda de sua mulher e um funcionário. Mais tarde, começou a fazer todo tipo de vassouras, vindo abrir uma fábrica de vassouras. Antônio Pessoa de Queiroz partiu aos 73 anos de idade (QUEIROZ, 1998).

Mais uma vez Antônio Pessoa de Queiroz sofre e se recupera. Podemos dizer que ele foi um resiliente. Um homem que apesar dos pesares se reinventou e ficou na história com sua vida e luta.

O Instituto de Cegos de Pernambuco Antônio Pessoa de Queiroz – IAPQ – foi criado no dia 12 de março de 1909, por Antônio Pessoa de Queiroz. Inicialmente, a casa era localizada na Rua da Glória. O instituto foi a segunda escola para cegos do Brasil e a primeira da região Nordeste. O atendimento era para pessoas da região metropolitana do Recife, cidades vizinhas e de alguns estados vizinhos. Com o crescente número de usuários foi necessário mudar para uma casa maior. Com isso, Antônio vendeu a casa da Rua da Glória e comprou outra na Rua Guilherme Pinto, no ano de 1927, local de funcionamento nos dias atuais (QUEIROZ, 1998). O IAPQ veio fortalecer as conquistas referente às pessoas com deficiência visual.

Desde 1935, a Santa Casa da Misericórdia administra o instituto. A partir do ano de 1990, a congregação religiosa Filhas de Santana ajuda nas atividades educacionais do instituto. São oferecidos diversos cursos com a finalidade de capacitar e dar autonomia às pessoas cegas, o atendimento é feito para crianças e adultos. Além de realizar serviços para o público em geral, como impressão em Braille, vários tipos de massagens, sendo que a renda é revertida para as despesas da própria instituição (QUEIROZ, 1998).

Existe também o Centro de Apoio Pedagógico para pessoas com deficiência visual (CAP) situado no bairro de Casa Amarela, onde os profissionais, no caso professores Braillistas, trabalham oferecendo serviços como: estimulação visual, Braille, Orientação e Mobilidade (OM), Atividade de vida Autônoma (AVA), escrita cursiva e também o curso de Tiflogia para professores que queiram atuar na área.

Outra Instituição que é especializada para alunos com deficiência visual no Brasil é o Instituto Padre Chico, localizado em São Paulo, com 90 anos de trabalho voltados para deficiência visual, seu maior objetivo é a formação integral dos alunos ainda na educação infantil para seu melhor desenvolvimento escolar. Outra importante Instituição que abraçou a causa da deficiência visual foi a Fundação Dorina Nowill, que há mais de 70 anos se dedica aos trabalhos voltados para impressão Brai-

lle, reabilitação e empregabilidade da pessoa com deficiência visual. Segundo Pascaretta Júnior (2008, p. 75), “A dificuldade de interação do indivíduo em uma comunidade é o grau de dificuldade que a sociedade impõe a esta pessoa de se sentir, agir e integrar-se, quando ele apresenta uma deficiência”. Todas essas conquistas alcançadas pelas pessoas com deficiência visual nada mais são que o início de uma grande caminhada em prol da autonomia e dos direitos da pessoa com deficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo apontamos Louis Braille como precursor ao criar o sistema de escrita e leitura através dos dedos, o Braille. Já a criação de leis vem assegurar às pessoas com deficiência direitos e deveres dentro da sociedade, entretanto existir aparatos legais não garante uma educação inclusiva de fato nas escolas.

Mostramos também a importância de José Álvares de Azevedo, ao idealizar o primeiro Instituto de cego no Brasil. E a de Antônio Pessoa de Queiroz, criador do primeiro instituto de cegos no Nordeste.

Ao término da pesquisa concluímos que o trabalho realizado contribui para a formação acadêmica dos alunos com deficiência visual, como cidadãos reflexivos e de direitos.

Por fim, diante de tudo que foi apresentado neste trabalho, desejamos que estudos posteriores a este tragam novas perspectivas associando a educação inclusiva à atenção da família e sociedade.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, José António Lages Salgado. **SOBRE A DEFICIÊNCIA VISUAL**. Disponível em: http://www.deficienciavisual.pt/r-LouisBraille-invencao_do_braille-JoseAntonioBaptista.htm. Acesso em: 23 de agosto de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Grupo de Trabalho da Política Nacional de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, 2008. Portaria 948/2007.

BRASIL. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** *In:* Portal JusBrasil. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108164/lei-de-diretrizes-e-base-de-1961-lei-4024-61>. Acesso em: 10 de agosto de 2022.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** *In:* Portal JusBrasil. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109224/lei-de-diretrizes-e-bases-lei-9394-96>. Acesso em: 10 de agosto de 2022.

BRASIL. **Lei 13.146, de 06 de julho de 2015 Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência.** *In:* Portal Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 15 de setembro de 2022.

BRASIL. **Portaria MEC nº 2678, de 24 de setembro de 2002.** *In:* Portal Planalto. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3494-portaria-mec-n%C2%BA-2678-de-24-de-setembro-de-2002>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. *In:* Portal Planalto. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91972/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004.** Regulamenta as leis n 10. 048, de 08 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Brasília, DF: Portal do Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 11 de agosto de 2022.

CERQUEIRA, Jonir Bechara. **Louis um Benfeitor da Humanidade.** Rio de Janeiro: IBC, 2009. Disponível em: <http://www.ibr.com.br>.

gov.br/revistas/252-edicao-especial-02-outubro-de-2009. Acesso em: 06 de agosto de 2022.

LEMONS, Edison Ribeiro. José Álvares de Azevedo: Patrono da Educação dos Cegos no Brasil. **Revista Benjamin Constant**. Rio de Janeiro, Instituto Benjamin Constant, nº 24, abril de 2003. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.ibc.gov.br/fique-por-dentro/677-alvares-de-azevedo-o-disseminador-no-brasil>. Acesso em: 06 de junho de 2022.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbetes Declaração de Salamanca. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <https://www.educabrazil.com.br/declaracao-de-salamanca/>. Acesso em: 03 de agosto de 2022.

QUEIROZ, Antônio Pessoa de. **Um Exemplo De Vida**. Recife: Editora Lima, 1998.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão, Construindo uma sociedade para todos**. Rio de Janeiro: WVA, 1999.

PASCARETTA JÚNIOR, Vicente. **A cegueira na humanidade: do mecanismo da visão à catarata**. Recife: gráfica e Editora Liceu Ltda, 2008. 400p.

POETA, Marco. **Conhecendo melhor a vida e obra de Louis Braille**. Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.lerprever.com/lpv/conhecendo-melhor-vida-obra-loius-braille>. Acesso em: 6 de junho de 2022.

ARTIGOS – FINANÇAS E TRIBUTOS

TRIBUTAÇÃO PARA INCENTIVO DA P&D NO BRASIL

*Victor Gustavo Rocha Nylander*²²

INTRODUÇÃO

Diversas alterações aconteceram no Globo e são fruto de diversas interações humanas e essas interações resultaram nas mais diversas inovações e formas diferentes de uso do mesmo instrumento. A revolução industrial demonstrou que quando o intelecto humano é colocado em prática consegue desenvolver máquinas e instrumentos distintos, capazes de maximizar a produtividade e o seu bem-estar.

Muitas dessas evoluções são impulsionadas por estímulos que o próprio mercado emite para que as empresas, em especial o empresário, possa desenvolver meios para conseguir atender às demandas, as quais serão necessidades e/ou desejos dos consumidores. Contudo, que possa existir ambiente condizente para que sejam desenvolvidas e colocadas em prática essas inovações, o Estado poderá criar estímulos para o empresário, de forma a facilitar ou mesmo abrir espaço para que a iniciativa

22 Doutorando em Direito & Economia pela Universidade de Lisboa. Mestrando em Economia pela OMMA Business School of Madri. Dupla titulação em Economia e Mercado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito e Ciências Jurídicas Econômicas pela Universidade de Lisboa. Graduado em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará.

privada possa desenvolver e aumentar o bem-estar geral, com os bens colocados no mercado.

Com base na evolução tecnológica e na atuação do Estado para auxiliar o empresário no desenvolvimento de tecnologias, o presente artigo tem o objetivo geral de analisar o nível de contribuição do uso da tributação para a P&D no Brasil. Com uso da metodologia bibliográfica e levantamento de dados da Receita Federal, Secretaria da Fazenda Nacional e do *World Intellectual Property Organization*.

No primeiro capítulo é realizado um levantamento teórico a respeito da inovação e economia e suas relações para com os mercados, crescimento e desenvolvimento econômico. No segundo capítulo é desenvolvido o cenário da P&D no Brasil, para no terceiro capítulo demonstrar como a tributação beneficia ou não o Brasil para esse tipo de investimento pela iniciativa privada. Por fim, realizar uma análise a respeito desses benefícios fiscais para saber como a tributação contribui para a P&D pela iniciativa privada.

1. INOVAÇÃO E ECONOMIA

Já é de notório conhecimento público a relevância da P&D em qualquer lugar do Globo. O que não existe consenso exato é o caminho pelo qual deve ser desenvolvida. Se deve ser fomentada pela iniciativa privada ou pública ou uma combinação das duas áreas.

As inovações trazidas pela P&D demonstram resultados impressionantes no processo produtivo dos países, influenciando no crescimento econômico e no desenvolvimento de cada economia, pois a partir do acúmulo de conhecimento e tecnologias desenvolvidas criam recursos e novas formas de uso dos pretéritos e novos recursos, os quais podem ser públicos ou privados (em perspectiva jurídica).

Tamanho é essa capacidade que a partir do conhecimento e seu desenvolvimento, a sua inovação, é possível enriquecer um país e desenvolvê-lo economicamente rumo a uma nova perspectiva, ou seja, a partir do conhecimento e da tecnologia disponibilizada existirá a constante reciclagem dinâmica, aperfeiçoamento, da forma e uso dos recursos colocados no mercado como bens (FURTADO, 2013).

A inovação trazida pela P&D perfeitamente se encaixa na economia capitalista, uma vez essa economia possui a natureza de constante mudança, seja no método ou na forma, a resultar em um processo evolucionário (SCHUMPETER, 2017).

As inovações trazidas agregam e impulsionam essa natureza do capitalismo na geração desses novos recursos, que serão novos bens de consumo (tangíveis ou intangíveis), além da criação de novos mercados, a partir da destruição de antigos para novos, a qual ficou determinado por Schumpeter (2017) como destruição criativa, onde é o único lugar onde a empresa consegue viver.

Assim, a empresa somente consegue se manter viva quando consegue exercer a capacidade de reinventar-se para que possa criar diferencial competitivo no mercado, pois é a concorrência da nova mercadoria, tecnologia, fonte de abastecimento, organização, atacando diretamente nos seus alicerces e na sua própria existência (SCHUMPETER, 2017).

Se a sobrevivência da empresa depende de sua capacidade de inovar, o empresário passa a ser peça chave da mudança, reequilibrando as relações de consumo e o atendimento das necessidades e desejos do consumidor, impondo novidades e inovações (GODOY, 2018), por se encontrar em constante estado de alerta para novas oportunidades a serem aplicáveis os recursos, seja para melhorar o resultado a partir do uso de menos recursos ou para ter resultados diferentes de forma a atender à demanda do consumidor (KIRZNER, 2012).

Com o desenvolvimento da inovação se tem o desenvolvimento econômico, o que permitiu no decorrer da história uma realocação da mão de obra para trabalhos que exigem menos esforço físico e mais esforço intelectual (HAZLITT, 2014).

Como é trazido por Israel Kirzner (2012. p. 66), “O trabalhador mais altamente qualificado tende a fazer jus a salários mais altos no mercado de trabalho, e o indivíduo mais bem informado tende a fazer jus a salários mais altos no mercado de serviços de tomadores de decisões de negócios”.

Tamanha é a relevância para o desenvolvimento de uma economia, em termos quantitativos e qualitativos, que é o mecanismo de convergência dos países, em outras palavras, as economias mais pobres somente

superam o atraso comparado às economias mais ricas quando alcançam o mesmo nível de conhecimento tecnológico, qualificação da mão de obra, educação, sem que seja privilégio de um determinado grupo, de maneira que o conhecimento tem de ser inclusivo para todos (PIKETTY, 2014).

Uma vez que o acesso ao conhecimento e o seu desenvolvimento estão abertos e livres para todos, estar-se-á diante de um modelo de capitalismo voltado ao crescimento e desenvolvimento inclusivo, participativo (SACHS, 2009).

O Estado poderá ser decisivo para a inovação tecnológica, desde que estimulem a participação da maioria das pessoas nas mais diversas atividades, com o uso do seu talento e habilidade para que façam as suas escolhas, criando condições igualitárias para a realização de intercâmbios (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

O Estado precisará ter em suas instituições terrenos prontos para aquele que tiver uma boa ideia poder colocá-la em prática, com segurança de que a sua propriedade privada não será violada, para que a inovação traga novas tecnologias para a economia, de forma a aumentar a produtividade das unidades econômicas e realocar para maior eficiência dessas unidades (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Podendo utilizar estímulos para acelerar esse processo de aprendizado.

2. P&D NO BRASIL

P&D nada mais é do que Pesquisa e Desenvolvimento, é o caminho para a busca de inovações, sem investimento em P&D a economia fica estagnada e sufocada, além de prejudicar o processo de desenvolvimento do capitalismo, uma vez que vai de encontro a sua natureza de mutabilidade dinâmica perante o tempo e o ambiente em que se encontra.

Figura 1: 10 economias bem classificadas por grupo de renda em tema de inovação no ano de 2020

Classificação	Índice de Classificação Global 2020	Classificação	Índice de Classificação Global 2020
Economias de alta renda (49 no total)		Economias de renda média alta (37 no total)	
1	Suíça (1)	1	China (14)
2	Suécia (2)	2	Malásia (33)
3	Estados Unidos da América (3)	3	Bulgária (37)
4	Reino Unido (4)	4	Tailândia (44)
5	Países Baixos (5)	5	Romênia (46)
6	Dinamarca (6)	6	Federação da Rússia (47)
7	Finlândia (7)	7	Montenegro (49)
8	Singapura (8)	8	Turquia (51)
9	Alemanha (9)	9	Maurício (52)
10	República da Coreia (10)	10	Sérvia (53)
Economias de renda média baixa (29 no total)		Economias de baixa renda (16 no total)	
1	Vietnã (42)	1	República Unida da Tanzânia (88)
2	Ucrânia (45)	2	Ruanda (91)
3	Índia (48)	3	Nepal (95)
4	Filipinas (50)	4	Tajikistão (109)
5	Mongólia (58)	5	Malawi (111)
6	República da Moldávia (59)	6	Uganda (114)
7	Tunísia (65)	7	Madagascar (115)
8	Marrocos (75)	8	Burquina Fasso (118)
9	Indonésia (85)	9	Mali (123)
10	Quênia (86)	10	Moçambique (124)

Fonte: World Intellectual Property Organization.

Como é visto na figura 1, diversos países, conforme a sua renda, fazem investimento, com liderança geral para Suíça e Suécia, dois países capitalistas que fazem altos investimentos em inovação medido aqui pelo IGI (Índice Global de Inovação - *Global Innovation Index*), além de possuírem alto PIB *per capita*, apesar de não serem os líderes mundiais em nível de PIB.

Quando é abordado o panorama Brasil, ele aparece na discreta 62^a posição do IGI, como é demonstrado na figura 2.

Figura 2: Evolução do Brasil no Ranking global do IGI

	GII	Innovation inputs	Innovation outputs
2020	62	59	64
2019	66	60	67
2018	64	58	70

Fonte: GII. Global Innovation Index. Brasil 2020. p. 1. Disponível em: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-economy>. Acesso em: 29/10/2020.

Em perspectiva geral, o Brasil pouco melhorou de forma geral nesse ranking, tendo ainda regredido de posição no ano de 2019, não por retrocesso de inovação, mas por melhora de outros países.

No relatório GII, Brasil, são analisados os pontos fortes e fracos do país, são analisados sete pilares (GII, 2020, p. 6).

Os pontos fortes por categoria:

- a) Capital humano e de pesquisa: mostra os pontos fortes no subpilar Pesquisa e desenvolvimento e nos indicadores Gastos em educação, Gastos brutos em P&D, Empresas globais de P&D e classificação universitária QS (GII, 2020, p. 6);
- b) Infraestrutura: demonstra pontos fortes nos indicadores de serviço online do governo e participação (GII, 2020, p. 6);
- c) Sofisticação do mercado: indicador Escala do mercado interno demonstra força (GII, 2020, p. 6);
- d) Sofisticação dos negócios: apresenta pontos fortes no subpilar Absorção de conhecimento e nos indicadores Pagamentos de propriedade intelectual e Importações de alta tecnologia (GII, 2020, p. 6);
- e) Conhecimento e tecnologias: o indicador Citable documenta o índice H demonstra uma força (GII, 2020, p. 6).

Os pontos fracos da inovação no Brasil são:

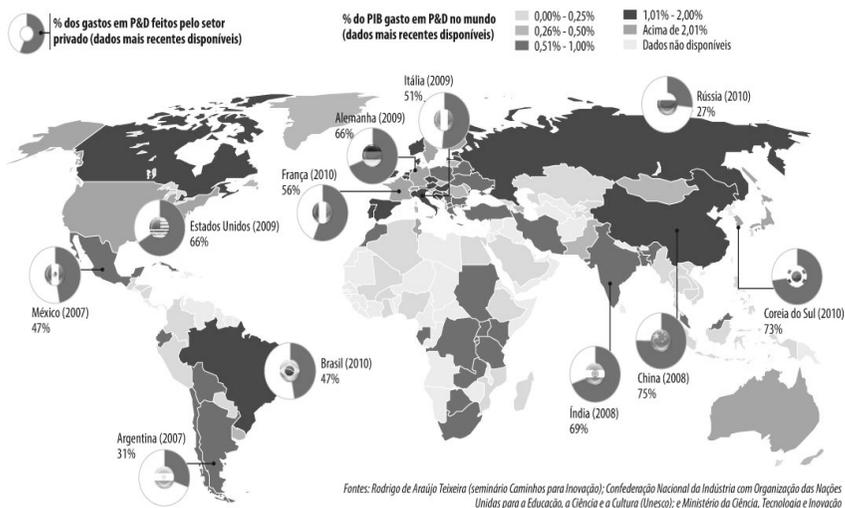
- a) Instituições: apresenta fragilidade no indicador Facilidade de abertura de empresa (GII, 2020, p. 6);
- b) Capital humano e pesquisa: mostra pontos fracos nas escalas de indicadores PISA em leitura, matemática e ciências, Graduados em ciências e engenharia e Mobilidade interna terciária (GII, 2020, p. 6);
- c) Infraestrutura: apresenta fragilidades no subpilar Infraestrutura geral e no indicador Formação bruta de capital (GII, 2020, p. 6);
- d) Sofisticação do mercado: evidencia fragilidades no subpilar Crédito e nos indicadores Facilidade de obtenção de crédito e Tarifa aplicada (GII, 2020, p. 6);
- e) Produtos de conhecimento e tecnologia: o indicador Taxa de crescimento do PPP revela uma fraqueza (GII, 2020, p. 6);
- f) Produtos criativos: exhibe os pontos fracos nos indicadores de longas-metragens nacionais e Impressão e outras mídias (GII, 2020, p. 6).

Como pode ser observado, o Brasil é um país importador de tecnologia, e os investimentos massivamente são na iniciativa pública, como é demonstrado na figura abaixo, em que será demonstrada a evolução a partir de 2010, não existem dados públicos do governo a respeito dos gastos após 2014.

Figura 3: Gasto privado em público em P&D

Empresas arcam com até 75% dos investimentos em P&D no mundo. No Brasil, Estado paga a metade

América do Norte, Ásia e Europa concentram cerca de 90% dos gastos em pesquisa e desenvolvimento. Nesses continentes, o setor privado responde pela maior parte dos projetos inovadores, ainda que subsidiados ou subvencionados pelos governos



Fonte: Senado Federal. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/inovacao/ciencia-tecnologia-e-inovacao-no-brasil/investimento-em-pesquisa-e-desenvolvimento-no-brasil-e-em-outros-paises-o-setor-privado.aspx>. Acesso em: 29/10/2020.

O Brasil é um dos países onde os gastos com P&D são majoritariamente feitos pela iniciativa pública, ou seja, esse dinheiro gasto vem da receita tributária e originária. Quando comparado com os demais países, o Brasil encontra-se empatado com o México e com mais gastos privados que a Argentina, contudo esses dois países não são referências de investimento em P&D.

Quando se compara com EUA, China, Índia, Coreia do Sul e Alemanha, todos têm algumas características em comum, gastam mais de 2% do seu PIB em P&D e todos têm majoritariamente gastos empresariais maiores do que o gasto público.

Enquanto o Brasil gasta apenas entorno de 1%-2% do seu PIB em P&D e tem massivamente os gastos públicos financiando a inovação no país. Na tabela a seguir será visto em números brutos em milhões de reais o quanto o Brasil investe em P&D do ano de 2010-2017, não são

demonstrados dados mais atuais, pois não foram encontradas informações públicas mais atuais.

Tabela 1. Dispendio nacional em pesquisa e desenvolvimento (P&D), em valores correntes, por setor institucional, 2010-2017

Sectores	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	45.072,9	49.875,9	54.254,6	63.748,6	73.468,2	80.501,8	79.228,3	82.792,2
Dispendios públicos	23.039,2	26.382,6	29.802,9	36.783,7	38.823,3	42.051,6	41.499,8	41.168,1
Dispendios federais	16.039,5	17.784,2	20.020,7	25.802,5	26.102,1	27.219,8	26.592,2	25.577,2
Orçamento executado	9.969,7	10.653,3	12.013,9	16.080,8	14.491,4	17.183,8	14.636,7	13.659,9
Pós-graduação	6.069,8	7.130,9	8.006,8	9.721,7	11.160,7	10.036,0	11.955,6	12.051,3
Dispendios estaduais	6.999,7	8.598,4	9.782,2	10.981,3	12.271,2	14.831,8	14.907,6	15.456,9
Orçamento executado	2.491,7	2.767,9	3.165,4	3.345,8	3.713,0	4.259,1	3.613,3	3.662,5
Pós-graduação	4.508,0	5.830,5	6.616,8	7.635,5	9.008,1	10.572,7	11.294,2	11.794,4
Dispendio empresariais	22.033,6	23.493,2	24.451,7	26.964,9	34.644,9	38.450,1	37.728,5	41.624,0
Empresas privadas e estatais	21.201,2	22.560,3	23.368,4	25.722,4	33.043,1	36.665,4	35.687,6	39.296,9
Pós-graduação	832,4	932,9	1.083,4	1.242,5	1.601,9	1.784,8	2.040,8	2.327,1

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pela Coordenação-Geral de Gestão Institucional (CGAI) - DGI/SEXEC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

É visto que o Brasil gasta em torno de 1% a 2% (2010) do seu PIB. Em números brutos esse valor varia em torno de 45 (quarenta e cinco) bilhões de reais (2010) e até o ano de 2017 o valor investido cresce, sendo que no último ano da amostra o valor chega a em torno de 82 (oitenta e dois) bilhões de reais. Além de em todos os anos desse intervalo o gasto ter sido feito pela iniciativa pública, apenas sendo diferente no ano de 2017, quando a iniciativa privada fez um pouco mais de investimento do que a iniciativa pública, uma diferença de cerca de 500 (quinhentos) milhões de reais.

É preciso ressaltar que dentro do cálculo do investimento privado estão as empresas estatais, não sendo especificadas as sociedades de economia mista, como algumas companhias como Petrobrás e Eletrobrás, e as empresas públicas que possuem regime societário distinto das de direito privado.

O Brasil tradicionalmente possui o seu P&D financiado pela iniciativa pública e pouco é utilizada a iniciativa privada, sendo que a iniciativa usa também benefícios fiscais para realizar o investimento em inovação, como será demonstrado no próximo tópico.

3. INCENTIVOS FISCAIS PARA EMPRESAS INVESTIDORAS EM P&D NO BRASIL

No Brasil existe tributação reduzida para aqueles que fazem investimento, a primeira lei foi a **lei nº 8.248/1991, também conhecida como a lei da informática, a qual prevê a isenção de imposto sobre produtos industrializados para a compra de bens industrializados no País realizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e por entidades sem fins lucrativos ativas voltados para pesquisa científica.**

A lei nº 10.973/2004, **conhecida como a lei do bem, prevê em seu artigo 19, § 2º, inciso VI²³, uma das formas de incentivo à empresa para seguir no caminho da inovação tecnológica. Somente pode ser analisado o efeito da tributação a partir da lei de nº 11.196/2005.**

Na respectiva lei nº 11.196/2005 estão previstos no artigo 17 diversos incentivos fiscais.

No inciso I está prevista a dedução dos gastos com pesquisa e desenvolvimento classificada como despesas operacionais pela lei do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica. A mesma dedução também é aplicável para a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, por força do §6º.

23 Respeetivo dispositivo somente foi incluído no ano de 2016, pela lei nº 13.243.

No inciso II, redução de 50% sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados sobre os equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos e acessórios que fazem parte desses bens, destinados ao P&D.

No inciso III, para fins de cálculo de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido, haverá a depreciação integral com relação ao ano em que adquiriu as máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos voltados para o P&D.

No inciso IV, para fins de apuração do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica haverá a amortização acelerada, pela dedução como custo ou despesa operacional, com relação à aquisição de bens intangíveis vinculados às atividades de P&D.

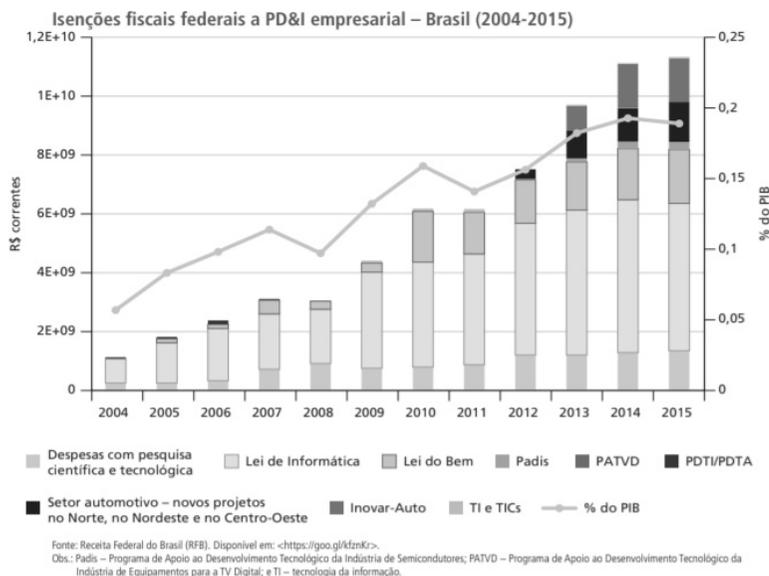
No inciso VI, prevê alíquota zero para Imposto de Renda retido na fonte das remessas efetuadas para o exterior com foco no registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares.

Além de o artigo 19, §1º, inciso III, limitar o benefício no valor do lucro real e da base de cálculo da CSLL antes da própria exclusão, de forma a não ser possível o aproveitamento do benefício em ano posterior ao investimento se caso o valor aplicável for a maior.

Com relação às suspensões de exigibilidade de notas fiscais e o pagamento do PIS/COFINS e IPI, não se caracterizam como benefício fiscal, pois apenas existe a suspensão da exigibilidade, uma vez encerrada a suspensão deverá ocorrer a exigência dos respectivos tributos e de suas obrigações acessórias.

Existem também a lei nº 11.484/2007 (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores), que prevê vantagens fiscais, além de decretos como o de nº 6.234/ 2007 (Programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria de equipamentos para tv digital), **decreto nº 949/ 1993** (Regulamenta a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária). O resultado desses incentivos fiscais para as empresas está na figura 4.

Figura 4: Isenções fiscais federais em P&D de 2004-2015



Fonte: ROCHA; RAUEN, 2018, p. 14.

O somatório de todos os incentivos fiscais não alcança o patamar de 0,2% com relação ao PIB. Apesar da evolução positiva do uso dos benefícios fiscais para o financiamento da P&D, não são vistos outros usos de incentivos fiscais na figura 4.

Figura 5. Renúncia Fiscal e Investimentos das Empresas em PD&I (em R\$ milhões) de 2006-2016

Ano-Base	CSLL (9%) (I)	IRPJ (25%) (II)	IPÍ (50%) (III)	IR Pagos Exterior (IV)	Total Renúncia Fiscal (I+II+III+IV)	Total Investimen to das Empresas
2006	60,0	165,0	0,0	4,0	229,0	2.192,0
2007	226,0	628,0	0,3	29,0	883,3	5.138,0
2008	402,0	1.118,0	0,3	62,0	1.582,3	8.804,0
2009	356,0	990,0	0,2	36,0	1.382,2	8.331,0
2010	452,9	1.258,1	0,3	15,6	1.726,9	8.625,0
2011	373,1	1.036,5	0,3	0,0	1.409,9	6.840,0
2012	274,7	763,0	1,3	0,0	1.039,0	5.330,0
2013	420,7	1.168,6	0,3	0,0	1.589,6	6.740,0
2014	449,9	1.252,5	0,4	0,0	1.702,8	8.170,0
2015					1.700,0	8.900,0
2016					1.700,0	8.400,0
TOTAL	3.015,3	8.379,7	3,4	146,6	14.945,0	77.470,0

Fonte: MCTIC/SETEC

Fonte: Disponível em: <https://brasil.abgi-group.com/wp-content/uploads/2019/05/Apresentacao-MCTIC.pdf>. Acesso em: 02/11/2020.

É visto na figura 5 o quanto de renúncia fiscal é cedido para que a iniciativa privada possa deixar de pagar alguns tributos federais e investir em P&D. É percebido que o volume aumenta, mas varia bastante em todos, não tendo um padrão claro. Isso também vale para os investimentos totais das empresas. O total de renúncia foi de R\$ 77.740 bilhões.

4. ANÁLISE DO USO DA TRIBUTAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA P&D

A partir de agora será realizada a análise da tributação aplicada, com foco nos benefícios fiscais, para o investimento empresarial em P&D no Brasil.

Para o Brasil, as lições trazidas pela inovação não são diferentes, precisando manter o foco central de que o motor da inovação está intrinsecamente associado com a atividade empresarial, sendo que os principais países do mundo, líderes em inovação, possuem mais da metade do seu financiamento em P&D pela iniciativa privada, o que demonstra ligação com o apresentado por Schumpeter.

A tributação dentro do Brasil para incentivar as empresas privadas investirem em inovação é limitada por algumas leis que dão principais incentivos sobre a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Imposto sobre Produtos Industrializados e PIS/COFINS.

Importante levantar nesse momento o artigo 19, §1º, da lei nº **11.196/2005** §1º do mesmo dispositivo, o qual vem trazer o conceito de inovação tecnológica e concepção de novo produto ou processo de fabricação, “bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado”.

A passagem acima pode causar um problema, pois pela forma da escrita entende-se que o produto precisa resultar em maior competitividade no mercado. O problema está em que a pesquisa e desenvolvimento tem como primeiros resultados o erro, o equívoco, para depois desenvolver a real inovação, a qual poderá ser colocada no mercado.

De forma que isso poderá causar alguma insegurança jurídica na altura em que o empresário fizer os investimentos e o uso do benefício fiscal para desenvolver novas tecnologias.

Existe também a limitação de vantagem fiscal, de forma a, ao mesmo tempo, limitar o volume de investimento em P&D por ano, o qual é com base na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, calculado no regime tributário do lucro real antes da exclusão, o que desestimula o empresário a realizar volumes maiores de investimento dentro de um ano orçamentário/fiscal.

As vantagens fiscais previstas nas diversas leis e os decretos regulamentando esses benefícios voltam-se a beneficiar alguns setores industriais, como o de software, semicondutores, TVs digitais, capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária, sendo a Lei do Bem a mais ampla a beneficiar de uma forma mais geral.

Como é visto na figura 4, a Lei da Informática possui maior uso do que a Lei do Bem, contudo não há como chegar a uma conclusão clara sobre o motivo pelo qual ela está em maior uso com relação à segunda. A evolução dos incentivos fiscais em números relativos é grande, mas em números brutos é pequena, passando de três, em 2004, para doze em 2012, além dos apresentados na figura 4, somam-se Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa e o Regime Especial de Incentivos Tributários para a Indústria Aeroespacial Brasileira (ROCHA; RAUEN, 2018).

Na figura 5 foi vista a renúncia fiscal por cada tributo federal (Contribuição Sobre o Lucro Líquido, Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados). A variação é grande em cada tributo, não existe um padrão de crescimento constante.

É visto que o Brasil, na competência da União, concede benefícios fiscais para a P&D, para a inovação, contudo esses benefícios pouco são gerais e são principalmente destinados a setores específicos, como software e algumas tecnologias do setor automobilístico, além de compra de tecnologia advinda do exterior para o desenvolvimento de P&D.

É percebido como um dos problemas dos incentivos fiscais a restrição de incentivos a P&D em apenas alguns setores, não sendo extremamente amplo, de forma que qualquer empresa possa beneficiar-se do respectivo benefício, de maneira a entender que o Estado está esco-

lhendo quais áreas devem ser incentivadas à inovação e quais não são, de maneira indireta, sem colocar expressa conotação de retardamento.

Essa escolha de quem deve ser incentivado e quem não deve mantém o Estado sobre o controle da iniciativa privada, de maneira a escolher, ainda indiretamente, quem será o “campeão” nacional, ou seja, o setor ou empresa que será mais incentivado a ter recursos públicos e privados para realizar o salto de desenvolvimento. Indo em sentido contrário ao colocado por Robson e Acemoglu na obra *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*, pois o Estado não incentiva que todos entrem, apenas aqueles que estão dispostos a investir nesses setores específicos.

O resultado é o desequilíbrio maior da economia nacional, onde determinados setores são extremamente desenvolvidos, maduros, e outros são extremamente retardados, deixando de levar em consideração as interconexões entre setores que podem levar a um maior desenvolvimento da economia, em algum momento do tempo, de forma que o incentivo poderá não ter mais muito efeito, pois precisará primeiro amadurecer o outro setor não incentivado, para posteriormente retornar ao desenvolvimento principal.

De certa forma, parte da economia capitalista falece à medida que os empresários possuem maiores ônus para inovar em seus bens tangíveis e intangíveis, quando isso acontece o bem-estar social decai em conjunto, pois a empresa não consegue mais se manter concorrente dentro do mercado de maneira competitiva.

Fazendo com que os mercados, conseqüentemente a sociedade, tenham mais dificuldade de evoluir e atender às necessidades humanas, a consequência é o Estado impedindo a evolução das inovações ao não enviar estímulos para a inovação no país e não criando um modelo de abertura de novos mercados, apenas beneficiando um determinado setor.

CONCLUSÃO

O presente artigo teve o objetivo de analisar como a tributação no Brasil é utilizada para incentivar o investimento em inovação, P&D, com uso da metodologia bibliográfica, legislativa e levantamento de dados.

No primeiro capítulo foi demonstrada a importância da inovação para qualquer economia, a qual é estratégico para a manutenção do capitalismo, uma vez que ambas possuem a natureza de constante mudança, realocando os recursos do mercado para melhor serem utilizados, para reduzir custos e maximizar vantagens para se manter competitivo e existente no mercado.

O Estado não é vedado de criar estímulos para a iniciativa privada, muito pelo contrário. O Estado precisa criar um campo “fértil” para que o mercado possa desenvolver de forma ampla e aberta para todos, para que não ocorram desequilíbrios econômicos, onde haverá setores extremamente desenvolvidos e outros nem tanto.

No segundo capítulo foi apresentado o panorama da inovação no mundo e como o Brasil se encaixa nesse cenário mundial. Como surpresa está a China, apesar de levantar uma bandeira socialista, possui mais investimento empresariais em P&D do que os EUA e a Coreia do Sul. Isso, em parte, pode estar demonstrando a ascensão chinesa nos mercados internacionais.

Quando analisamos o Brasil, menos da metade dos investimentos totais em P&D é por parte da iniciativa privada, sendo que apenas no ano de 2017 houve superação no volume de investimentos pela iniciativa privada, porém não tem como saber se esse ano é um marco temporal representando mudança de paradigma nos investimentos em P&D brasileiro, ou apenas um ano atípico e nos anos subsequentes ter regressado à situação pretérita, de investimentos massivamente pela iniciativa pública.

Quando é analisado o volume total de investimento comparado ao PIB, o valor total não supera a marca de 1,4% com relação ao PIB, enquanto os líderes mundiais em P&D investem mais de 2% com relação ao seu PIB.

No terceiro capítulo foram abordadas as legislações existentes para o uso da tributação para o incentivo ao investimento em P&D, apenas com relação aos tributos federais. Sendo principalmente utilizados o Imposto sobre Produtos Industrializados, a Contribuição Sobre o Lucro Líquido e o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas.

Foi visto que os incentivos fiscais não alcançam o patamar de 0,2% quando comparados ao PIB brasileiro. E o volume de renúncia variou bastante de um ano para outro. Não tendo um padrão fixo de crescimento e de declínio.

No último capítulo foi analisado o uso dos incentivos fiscais para a P&D e foi analisado que existem alguns problemas em relação aos incentivos fiscais, em especial por essas políticas serem extremamente seletivas, apenas a Lei do Bem é mais ampla, enquanto as demais são restritas para a P&D em apenas alguns setores da economia.

Também foi encontrado que existe limite de incentivo fiscal para investimento pela iniciativa privada, pois a vantagem prevista na Lei do Bem não pode ultrapassar o total devido à Contribuição Sobre o Lucro Líquido antes da dedução da respectiva vantagem, o resultado tende a ser o resultado de investimentos para a inovação, uma vez que existe esse limite anual.

A conclusão é de que o Governo Federal tende a ser seletivo em quais setores devem mais ser desenvolver quando comparado aos demais, sendo o setor que mais recebe renúncia fiscal é o setor de software, pela Lei da Informática. Significa que o Brasil não cria um campo aberto para todos pela tributação, com o uso da renúncia fiscal, para a P&D e conseqüentemente ter inovações para novas alocações de recursos na economia, podendo resultar em desequilíbrios da economia e do próprio desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução de Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Disponível em: https://desenvolvimentoeconomico2016.files.wordpress.com/2015/02/por_que_as_nacoes_fracassam_nodrm1.pdf. Acesso em: 29/10/2020.

FURTADO, João; URIAS, Eduardo. **Recursos naturais e desenvolvimento:** estudos sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira. São Paulo: Ed. dos Autores: IBRAM, 2013.

GII. Global Innovation Index. **Brasil 2020**. Disponível em: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-economy>. Acesso em: 29/10/2020.

GODOY, Leonardo Rodrigues de. **Tributação e desenvolvimento: análise dos incentivos fiscais federais para a inovação tecnológica na superação do subdesenvolvimento**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

HAZLITT, Henry. **A economia numa lição**. Lisboa: Actual, 2014.

KIRZNER, Israel M. **Competição e atividade empresarial**. 2. ed. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, 2012.

MCTIC. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Indicadores nacionais de ciência, tecnologia e inovação – 2019**. Brasília: MCTIC, 2019.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROCHA, Glauter; RAUEN, André. **Mais desoneração, mais inovação? Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

WIPO, World Intellectual Property Organization. **Índice Global de Inovação: Quem financiará a Inovação? Principais conclusões**. Disponível em: https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/GII_2020_KeyFindings_PT_web.pdf. Acesso em: 29/10/2020.

OS IMPACTOS TRIBUTÁRIOS (INTER) NACIONAIS DA NÃO REALIZAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE SAÍDA DEFINITIVA DO BRASIL

*Alexandre Coutinho Silveira*²⁴

*Maria Clara Castro*²⁵

*Mayara Brito Carvalho*²⁶

INTRODUÇÃO

Cada vez mais se torna frequente o fluxo imigratório dos cidadãos brasileiros. Seja por motivos econômicos, estudantis ou familiares, a saída do Brasil é permeada por obrigações que o ex-residente deve observar diante do Fisco brasileiro, entre as quais se destaca a necessidade da apresentação da Declaração de Saída Definitiva do Brasil, obrigação

24 Professor concursado de Direito Financeiro e Direito Tributário da Universidade Federal do Pará (desde 2022). Doutor pela Universidade de São Paulo (2018). Mestre pela Universidade de São Paulo (2014). Pós-graduado em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (2010). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará (2007). Advogado. Professor de cursos de pós-graduação.

25 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Pará. Coordenadora e pesquisadora pelo Núcleo de Estudos Avançados de Direito Financeiro e Tributário.

26 Graduanda em Direito pela UNIFAMAZ. Pesquisadora de direito internacional, com experiência em direito internacional, empresarial e administrativo.

accessória imperativa diante do Fisco àqueles que pretendem se retirar do país em caráter definitivo.

Ao longo desta pesquisa, serão destacados os impactos tributários que advêm da não realização da Declaração da Saída Definitiva do Brasil, que se estendem às esferas nacional e internacional: (i) da primeira, temos como consequência a dupla residência fiscal, com incidência de IRPF mesmo estando fora do país; (ii) dos impactos internacionais, temos a bitributação, extradição por sonegação fiscal internacional, diminuição da renda mensal obtida.

1. CRITÉRIO DE TRIBUTAÇÃO PARA PESSOA FÍSICA

A condição de contribuinte está atrelada intrinsecamente ao status de residente fiscal da pessoa física. A residência fiscal é aquela utilizada para estabelecer a obrigação tributária, consagrando seu vínculo com o Fisco brasileiro.

O conceito de residência para fins fiscais não tem uma definição específica, de forma que os Estados, em sua liberdade normativa, disciplinam sobre os critérios para determinar a competência tributária do país sobre a pessoa física ou jurídica (SCHOUERI, 2012, p. 162). A legislação doméstica do Brasil define o conceito de residência fiscal no Artigo 2º da IN nº 208/2002, do qual destaco os incisos I a V:

Art 2º Considera-se residente no Brasil, para fins tributários, a pessoa física:

I - que resida no Brasil em caráter permanente;

II - que se ausente para prestar serviços como assalariada a autarquias ou repartições do Governo brasileira situadas no exterior;

III - que ingresse no Brasil:

a) com visto permanente, na data da chegada;

b) com visto temporário:

IV - brasileira que adquiriu a condição de não residente no Brasil e retorne ao País com ânimo definitivo, na data da chegada, ain-

da que tenha ingressado para prestar serviços como funcionária de órgão de governo estrangeiro situado no País;

V - que se ausente do Brasil em caráter temporário, ou se retire em caráter permanente do território nacional sem entregar a Comunicação de Saída Definitiva do País, durante os primeiros doze meses consecutivos de ausência.

Se enquadrado nessas hipóteses *supra*, a pessoa física é considerada residente para fins fiscais, status que só poderá ser modificado mediante a saída fiscal. Portanto, a saída fiscal define o momento em que uma pessoa deixa de ser residente para se tornar um não residente, contanto que cumpra o disposto na Instrução Normativa nº 208/2002 da RFB, em seu artigo 3º:

Art. 3º Considera-se não-residente no Brasil, a pessoa física:

I - que não resida no Brasil em caráter permanente e não se enquadre nas hipóteses previstas no art. 2º;

II - que se retire em caráter permanente do território nacional, na data da saída, ressalvado o disposto no inciso V do art. 2º;

III - que, na condição de não-residente, ingresse no Brasil para prestar serviços como funcionária de órgão de governo estrangeiro situado no País, ressalvado o disposto no inciso IV do art. 2º;

IV - que ingresse no Brasil com visto temporário:

a) e permaneça até 183 dias, consecutivos ou não, em um período de até doze meses;

b) até o dia anterior ao da obtenção de visto permanente ou de vínculo empregatício, se ocorrida antes de completar 184 dias, consecutivos ou não, de permanência no Brasil, dentro de um período de até doze meses;

V - que se ausente do Brasil em caráter temporário, a partir do dia seguinte àquele em que complete doze meses consecutivos de ausência.

§ 1º Para fins do disposto no inciso IV, a, do caput, caso, dentro de um período de doze meses, a pessoa física não complete 184 dias, consecutivos ou não, de permanência no Brasil, novo período de até doze meses será contado da data do ingresso seguinte àquele em que se iniciou a contagem anterior.

Como se observa nesta IN, para cessar a condição de residente no Brasil é necessário se enquadrar no disposto pelo art 3º e não estar em nenhuma hipótese do art 2º ou, nas palavras de Schoueri, tem-se por não residente aquele indivíduo que não se caracteriza, nos termos da legislação, como um residente fiscal (SCHOUERI, 2012).

Os critérios de caracterização da obrigação tributária mudam a depender de sua condição de residente ou não residente que, por sua vez, incidem de forma diversa para nacionais e estrangeiros. Enquanto o estrangeiro deve observar critérios objetivos (*corpus*) para reconhecer a conexão com o Fisco, o nacional deverá observar critérios subjetivos (*animus*).

Para o nacional o status de residente decorre exclusivamente do aspecto subjetivo, de forma que é irrelevante os elementos objetivos para caracterizar a saída fiscal, tais como manutenção de negócios, propriedades e pertences pessoais no Brasil ou visitas ao território nacional (SCHOUERI, 2012, p. 163). A utilização do critério subjetivo para nacionais se comprova quando analisado a IN 208/2002, que dita que para aqueles que deixaram de residir no país, abdicando da residência fiscal brasileira, retomará tal condição no mesmo instante em que retornar ao Brasil com ânimo definitivo (art 2º, IV, IN 208/2002).

Tendo em vista o critério subjetivo para caracterização da residência fiscal para naturais do Brasil, a forma segura de romper com esses elementos denexo causal com o Fisco é através do cumprimento das seguintes obrigações acessórias: apresentar a Comunicação de saída definitiva à RFB; apresentar a Declaração de saída definitiva à RFB (NORONHA, 2019). A Declaração de Saída Definitiva é o documento final que estabelece a saída fiscal do Residente, atestando que não existe mais *animus* de residir no país.

Enquanto residente fiscal o Brasil tributa a renda do contribuinte em bases universais, segundo o critério subjetivo, enquanto para o não residente somente a renda provinda de fonte localizada no território brasileiro sofrerá tributação, e utiliza, portanto, o critério objetivo (TERSI, 2020). Desta forma, depreende-se o uso de critérios diferentes para tributação do contribuinte residente ou não residente, eis a importância de regularizar a documentação que comprova a saída fiscal em vista de que o cálculo e a impugnação do tributo sejam estabelecidos de forma correta.

2. DECLARAÇÃO DE SAÍDA DEFINITIVA DO PAÍS

A legislação tributária prevê as obrigações que devem ser cumpridas perante a Receita Federal Brasileira (RFB) para formalizar a saída fiscal, sendo o processo que abrange a saída de brasileiros que pretendem morar no exterior ou já moram envolve a Comunicação de Saída Definitiva do País (CSD) e a Declaração de Saída Definitiva do País (DSDB).

O Brasil solicita que os emigrantes apresentem a Comunicação de saída definitiva do país, que funciona como um “aviso prévio” ao Brasil de que o residente ou cidadão está deixando por um tempo indeterminado ou definitivo. A Declaração de Saída Definitiva do País é uma afirmação de caráter tributário de que o residente ou cidadão deixará o Brasil de modo definitivo. A prestação da Comunicação não anula a prestação de Declaração de Saída Definitiva do Brasil, ambas as obrigações acessórias devem ser cumpridas diante do Fisco.

Logo, temos que deixar de residir no país não implica, automaticamente, a perda da condição de residente fiscal, que para ser efetivada precisa do aval de documentos oficiais e, neste processo, a Declaração de Saída Definitiva do País (DSDB) é documento insubstituível para efetivar a perda da condição de residente fiscal. A Declaração de Saída Definitiva finaliza e consagra a saída fiscal, e a partir de sua outorga cessa a obrigação tributária existente entre o Fisco e o contribuinte com o rompimento da necessidade de tributação em vias nacionais. A regularização da situação tributária para a pessoa física que se retira do Brasil em

caráter definitivo ou temporário perpassa pela DSDB, sendo necessária para evitar problemas com o Fisco no processo de migração.

A pessoa que se muda para o exterior e não notifica o Fisco de sua saída do país pelos documentos de CSD e DSDB, em norma pode ser declarada não residente fiscal se permanecer no exterior pelo período de 12 meses, fato que está dentro da hipótese prevista no artigo 3º, inc. V, da Instrução Normativa SRF nº 208/2002. Entretanto, a RFB manifesta, em opinião não vinculante, o entendimento da aplicação da regra dos 12 meses que prevê a saída temporária como mera presunção legal que indica a perda de interesse do contribuinte de permanecer residente no país (TERSI, 2020) que pode ser afastada por outros elementos (Solução de Consulta DISIT/SRRF 08 nº 262/2009). Esta presunção, portanto, deverá ser confirmada pela regularização, por parte do contribuinte, de sua situação através do CSD/DSDB, caso contrário a residência fiscal permanecerá incidindo sobre o contribuinte e vinculando sobre ele obrigação tributária.

No que concerne à Comunicação de Saída definitiva esta se resume ao ato de informar à Receita Federal, através de formulário eletrônico, a (i) data em que o contribuinte deixa de ser residente fiscal no país, (ii) os dependentes do contribuinte e seus respectivos dados pessoais, (iii) nos casos em que houver um procurador nomeado, deverá informar à Receita seus dados, realizar quaisquer procedimentos perante a RFB. A CSD permite catalogar o CPF/CNPJ das fontes pagadoras, ou seja, daqueles do qual se utiliza a renda para pagar os devidos tributos ao contribuinte, para informar sobre a nova situação da localidade do contribuinte. É deveras importante esta notificação às fontes pagadoras para que elas possam cumprir sua obrigação, perante a Receita Federal, de informar o imposto de renda retido na fonte (IRRF) no pagamento de rendimentos (TERSI, 2020), pois isso possibilita que o tributo seja aplicado conforme a condição do contribuinte de residente ou de não residente fiscal.

A observação dos prazos para o CSD é de suma importância, pois não é possível entregar o CSD em atraso. Sendo assim, a perda do prazo impede que seja realizada a mudança de status para não residente fiscal, haja vista que a Receita Federal do Brasil deixa disponibilizado o formu-

lário online apenas durante o prazo fixado (TERSI, 2020). O prazo para efetuar a Comunicação de saída definitiva é até o último dia do mês de fevereiro do ano subsequente ao ano da saída.

A apresentação da CSD é uma obrigação acessória, apenas incorporada no ordenamento jurídico em 2010 regida pela Instrução Normativa nº 1.008, que modificou a IN 208/2002. O objetivo da CSD é organizar as pendências do contribuinte perante a Receita Federal até que lhe seja concedida a Declaração de Saída Definitiva do País. Logo, a principal função da CSD é cobrir o intervalo entre a data de saída fiscal e a data de entrega da Declaração de Saída Definitiva do País (TERSI, 2020), sendo necessário aos contribuintes que desejem sair do país com ânimo definitivo apresentar tanto a Declaração de Saída como a Comunicação de Saída (NORONHA, 2019).

A Declaração de saída definitiva do país (DSDB) se define por deixar de habitar no território brasileiro e é regida pela Instrução Normativa nº 73/1988. Nesta hipótese, o contribuinte perde a condição de residente fiscal desde a data da Declaração de Saída Definitiva. A DSDB é um tipo especial de declaração de Imposto de Renda, em que se informam os rendimentos auferidos pelo contribuinte que deixou de ser residente fiscal no Brasil durante o final do seu período de residência fiscal no Brasil. Mas para que isso ocorra precisa cumprir os requisitos formais de modo a ser aprovada sua condição de não residente dentro dos prazos legais. Esse prazo é o mesmo das demais declarações de imposto de renda, ou seja, entre março e abril do ano seguinte ao ano que a pessoa deixou o país, assim, para aqueles que deixaram o Brasil em 2020, a DSDB deverá ser entregue durante os meses de março e abril de 2021 (TERSI, 2020).

A DSDB permite sua entrega após prazo estipulado. Nesse caso, além de pagar eventual imposto e acréscimos legais pelo atraso, o contribuinte está sujeito à multa de (i). R\$ 165,74; ou, se for maior, (ii). de 1% do valor do imposto devido por mês de atraso, até o limite de 20% (TERSI, 2020). Se a pessoa não conseguir entregar a DSDB no período estipulado, esta poderá ser transmitida em até 5 anos após o prazo normal de entrega. Entre o dia 1º de janeiro e a data da perda da condição de residente fiscal é o período em que o contribuinte ainda se sujeita à tributação do país de origem. Somente após este prazo quem fez a

Declaração de saída definitiva deixa de ser residente fiscal e passa a ser considerado não residente e os rendimentos auferidos já na condição de não residente não devem ser informados à RFB (TERSI, 2020). A partir do momento da Declaração de Saída Definitiva a pessoa física deixa de ser residente fiscal e só poderá ser tributada em situações excepcionais.

3. IMPACTOS DA NÃO DECLARAÇÃO DE SAÍDA DEFINITIVA

3.1. NACIONAIS

Quando um residente no Brasil pretende sair do país definitivamente ou por período superior a um ano e pretende auferir renda no exterior deve realizar a DSDB para evitar: obrigações acessórias em dois países; bitributação nos países em que o Brasil não tem acordo internacional; e um possível pagamento da diferença do imposto quando as alíquotas de imposto de renda incidentes no Brasil forem maiores que nos países em que há acordo bilateral (LENTZ; MARQUETTI; RIBEIRO; REIS, 2012).

Para quem deixou o Brasil sem formalizar sua saída fiscal, ou seja, sem a CSD e a DSDB, terá obrigação de informar na DAA no que tange aos rendimentos auferidos no exterior, bem como os bens que lá houver adquirido em nome próprio ou em conjunto com cônjuge ou companheiro (a depender do regime de bens), mesmo que este não seja residente fiscal no Brasil (TERSI, 2020).

As pessoas físicas que deixam o Brasil também devem levar em consideração que há possibilidade de as autoridades fiscais exigirem a tributação por Imposto de Renda na migração da natureza dos investimentos, de residente para não residente. Essa posição fixada pela RFB no Ato Declaratório Interpretativo nº 1/16, segundo o qual, no caso de pessoa física residente no Brasil que adquire a condição de não residente, para fins de aplicação do regime especial de tributação, o responsável tributário deverá exigir do indivíduo (i) a comprovação de que apresentou a comunicação de saída definitiva à RFB e (ii) a retenção e o recolhimento

do IR incidente sobre os rendimentos auferidos até o dia anterior ao da aquisição da condição de não residente (TERSI, 2020).

A exigência do IRPF e acréscimos legais se submetem ao prazo de decadência de 5 anos, de forma que a RFB não autoriza a retificação de declarações de IRPF transmitidas anteriormente ao referido prazo. Dessa forma, as declarações passíveis de retificação são as referentes aos 5 exercícios mais recentes, ou seja, durante o ano de 2021, das declarações dos anos-calendários de 2016 a 2020. O período anterior não pode mais ser retificado (TERSI, 2020). Caso as autoridades fiscais identifiquem a omissão de bens e rendimentos, o valor do imposto devido poderá ser exigido com multa de ofício, no valor de 75% do imposto devido. Referida multa pode ser agravada para 150%, a depender da constatação de dolo, fraude ou simulação, e também pode ser aumentada caso o contribuinte deixe de prestar informações à fiscalização (TERSI, 2020).

No limite, caso se comprove que a falta de apresentação de informar na DIRPF os rendimentos e bens no exterior não decorreu de erro ou culpa, mas do dolo de eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo, a omissão de bens e rendimentos na declaração de imposto de renda pessoa física pode estar sujeita à previsão do art. 2º, inciso I, da Lei nº 8.137/1990, punida com detenção, de 6 meses a 2 anos, e multa. O prazo de prescrição da referida conduta penal é de 4 anos, e sua punibilidade é extinta pelo pagamento integral dos débitos (Decreto-lei nº 2.848/1940, art. 109, inc. V; Lei nº 10.684/2003, art. 9º, §2º) (TERSI, 2020).

O contribuinte tem obrigação de informar às fontes pagadoras de rendimentos no Brasil de que perdeu a condição de residente fiscal no País. Caso isso não ocorra, as fontes pagadoras continuarão a reportar à RFB a retenção de rendimentos na condição de residente. Isso pode causar inconsistências de dados no sistema da RFB, e daí o risco de que a RFB considere que o contribuinte voltou a ser residente fiscal no Brasil (TERSI, 2020). Isso se faz necessário uma vez que para os ativos que permanecerão no Brasil, a forma de tributação dos rendimentos e ganhos pode ser alterada em virtude da alteração da condição de residente fiscal para não residente. Em linhas gerais, a tributação do não residente é equiparada à do residente pessoa física (TERSI, 2020).

Analisando os precedentes decididos pelo CARF quanto às questões da não declaração de saída fiscal do Brasil, observa-se que, em suma, o entendimento que prevalece é que a pessoa é residente fiscal a menos que apresente a DSDB. O acórdão 2301-007.136 (04/03/2020), entendeu-se, por maioria de votos, que é residente no Brasil o contribuinte pessoa física que tenha deixado o país sem cumprir o dever acessório de comunicar a saída definitiva à Administração Tributária brasileira. Neste julgado, o contribuinte foi autuado em função da omissão de rendimentos decorrentes de trabalho assalariado exercido em Portugal com relação ao ano-calendário de 2010. O contribuinte teria entregado a declaração de ajuste anual do referido período, sem a apresentação de declaração de saída definitiva. Em sua defesa, teria afirmado residir em Portugal desde 1993, bem como que se equivocou na entrega da declaração de ajuste anual e na não apresentação de declaração de saída definitiva. Tal qual um erro de direito, o contribuinte teria partido da ideia de que a propriedade de bens imóveis no Brasil o obrigaria à apresentação da declaração de ajustes anuais. Além disso, embora sua remuneração fosse creditada por pessoa jurídica brasileira, este pagamento se daria por conta e ordem de pessoa jurídica estrangeira. No voto vencido, constou o entendimento de que os pagamentos feitos por pessoa jurídica brasileira ao contribuinte se davam por conta e ordem de empresa estrangeira, o que estaria evidenciado nos livros contábeis e documentos relacionados à reembolsos de despesas, posição que já havia sido encampada no Parecer Normativo Cosit n. 04/96 (PINTO; NETO, 2020).

Em decisão, o voto vencido concluiu que os rendimentos discutidos devem ser tributados em Portugal, que seria o centro de interesse vital do contribuinte, sendo que a apresentação da declaração de ajuste anual se deu por erro comprovado. Por sua vez, no voto vencedor constou o entendimento de que a pessoa física somente perderia a condição de residente na hipótese de cumprir cumulativamente nos termos do artigo 11-A da Instrução Normativa SRF n. 208/2002: (i) retirar-se do território nacional; (ii) apresentar a Comunicação de Saída Definitiva no prazo estabelecido pela norma; e (iii) apresentar a Declaração de Saída Definitiva do país. Esta IN estipula o prazo para apresentar a Declaração de Saída Definitiva deve ser apresentada "até a data da saída do Brasil" (art. 9º,

I). Considerando que não houve a apresentação da Comunicação e da Declaração de Saída Definitiva, não haveria como o contribuinte perder a condição de residente, sobretudo porque ele permaneceu entregando a declaração de ajuste anual (PINTO; NETO, 2020).

Assim, no âmbito Nacional seria possível a bitributação do contribuinte caso este não apresente os documentos da CSD e a DSDB, haja vista que aquele que passou a viver ou trabalhar no exterior sem apresentar os devidos documentos ao Fisco brasileiro permanecerá sendo considerado como residente fiscal brasileiro e conseqüentemente passível de tributação.

Além disso, é passível de multa ao contribuinte diante da falta de apresentação da declaração de rendimentos ou a sua apresentação fora do prazo fixado sujeitará a pessoa física à multa de um por cento ao mês ou fração, limitada a vinte por cento, sobre o Imposto de Renda devido, ainda que integralmente pago, respeitado o valor mínimo. (Súmula CARF nº 69). Esta multa é aplicada sobre o valor do "Imposto Devido" na Declaração de Saída Definitiva e não sobre o "Saldo do Imposto a Pagar", ou seja, antes de feita a compensação com o imposto já pago, seja por meio de carnê-leão, retenções na fonte e/ou outros. Dessa forma, a aplicação da multa independe do resultado da declaração e se há ou não imposto a pagar, entendimento consagrado na Instrução Normativa SRF nº 208/2002, em seu art. 13 que trata da falta da apresentação da Declaração.

Por fim, o contribuinte que deixa de apresentar as devidas documentações à Administração Tributária pode ser considerado com dupla residência fiscal, em que pagará impostos tanto perante o Fisco brasileiro como ao Fisco do país em que passou a residir. Os acordos internacionais em que o Brasil está inserido pode permitir a compensação do imposto pago no outro país, de forma que o imposto de renda devido no exterior pode ser compensado com o imposto devido no Brasil em algumas circunstâncias, até o limite do valor do imposto brasileiro (TERSI, 2020). Observa-se que, no entanto, não basta comprovar a residência em outro país, pois as normas internacionais contemplam a possibilidade de dupla residência, ou seja, o fato de ser residente em Portugal, não exclui necessariamente a residência no Brasil, como evidenciam diver-

sos acordos de bitributação firmados (Voto do Conselheiro João Maurício Vital - Redator designado em decisão do Recurso voluntário nº 16095.720100/2014-98).

Submetem-se à tributação no Brasil os rendimentos tributáveis auferidos no exterior por contribuinte residente. É residente no Brasil o contribuinte pessoa física brasileiro que tenha deixado o país sem cumprir o dever acessório de comunicar a saída definitiva à Administração Tributária. A apresentação regular da Declaração de Ajuste Anual no Brasil estabelece a residência neste país.

3.2. IMPACTOS INTERNACIONAIS

O primeiro impacto da não declaração de saída definitiva do Brasil é a possibilidade de bitributação internacional. O conceito de bitributação se define por ‘a exigência de um mesmo tributo por dois ou mais entes distintos, do mesmo sujeito passivo, em relação ao mesmo objeto e em relação ao mesmo período’ (KFOURI JR., 2018, p. 618).

A bitributação internacional ocorre na hipótese de, por exemplo, os rendimentos auferidos no país A, por um residente no país B, poderão ser tributados e exigidos pelos dois países: o país A (fonte do rendimento); e o país B (local de residência do detentor da renda) (KFOURI JR., 2018, p. 621).

Nesse sentido, a bitributação internacional é um reflexo da não comunicação da Declaração de Saída Definitiva do Brasil, estando, portanto, o cidadão ou residente registrado na Receita Federal de dois países ao mesmo tempo e logo gerando impostos por isso. A partir dessa perspectiva, analisa-se a bitributação internacional como uma forma de controle entre os países sobre os seus respectivos tributos e também uma renúncia recíproca de poderes entre os Estados, segundo a afirmação de Schoueri:

bitributação não está aberto a adesões; é, antes, o fruto de concessões mútuas entre dois Estados, donde se entende que um Estado somente se dispõe a renunciar a parte de seu direito de tributar em vista do fato de que a outra parte faz o mesmo.[...] Diante das

circunstâncias como são negociados os acordos de bitributação, que levam em consideração as peculiaridades dos Estados contratantes, num regime de concessões mútuas, não abertas a terceiros países, cujo resultado não é uma norma geral de direito internacional público, mas mero conjunto de renúncias recíprocas de poderes de tributar (SCHOUERI, 2020, p. 65).

Nos casos de bitributação internacional estende-se a discussão sobre a soberania nacional e internacional, haja vista que quando ocorre a bitributação internacional dois países estão exercendo a sua soberania nacional ao mesmo tempo. Porém a importância do estudo dos elementos de conexão na seara jurídica tributária deriva diretamente da necessidade do estudo da validade e da eficácia que se atribui à norma tributária em sua extraterritorialidade, isto é, quando a constrição normativa é imposta sobre fatos geradores diferenciados dos que corriqueiramente denunciamos como passíveis de serem atingidos por um exercício específico de soberania. De fato, o entendimento dos critérios, ou elementos, de conexão é essencial à supressão do fenômeno da bitributação. Conclusão: a dupla tributação emerge de uma disputa entre os objetivos prosseguidos pelos Estados (nomeadamente o de arrecadar receitas e evitar a evasão fiscal, a todo o custo) e os objetivos prosseguidos pelos contribuintes (evitar o agravamento da carga global e os entraves ao desenvolvimento do comércio interestadual); logo, cabe ao Direito Tributário Internacional encontrar os princípios jurídicos que devem proceder a uma ordenação do sistema.

O segundo impacto da não declaração de saída definitiva do Brasil é a sonegação fiscal internacional. Pois muitas pessoas saem do Brasil de maneira definitiva e não declaram mais o seu imposto de renda, por motivos de esquecimento, negligência ou por já estarem prestando aquela declaração em um outro país e julgarem estar livres da Declaração de Imposto de Renda do Brasil também. Porém, como já observamos neste artigo, a Declaração de Saída definitiva do Brasil tem o caráter preventivo e é justamente por isso que esta é tão importante. Uma vez declarado o imposto de renda no país B, se a pessoa não declarou no país de origem A e também não apresentou a Declaração de Saída Definitiva

do Brasil, a mesma vai responder por sonegação de impostos, sendo este crime tipificado no art. 1º, inciso I, da Lei 8. 137/1990. Além disso, esse crime importa em casos mais graves na extradição daquele residente do país B, pelo fato deste estar sendo acusado de um crime no país A, como cita DOLINGER e TIBURCIO: “No que toca à tipicidade das condutas que ensejam a extradição, é de se destacar o aumento do número de pedidos de extradição deferidos que envolvem crimes tributários” (p. 329, 2020).

Dessa forma, percebe-se que além de crimes na seara tributária a não realização da Declaração de Saída Definitiva do Brasil também tem como consequência crimes penais como a Extradição. Caso o estrangeiro esteja como residente permanente ou temporário no Brasil e responda por crimes tributários no seu país de origem este será extraditado de volta ao seu país. Portanto, confirma-se que a sonegação fiscal e o risco à Extradição são impactos internacionais que estão diretamente ligados a não Comunicação e Declaração da Saída Definitiva do país, haja vista a importância tributária destes documentos fiscais.

Por conseguinte, a gravidade da imigração sem a Declaração de Saída Definitiva do Brasil aumenta quando o imigrante está respondendo crimes no seu país de origem (Brasil) mas se encontra de forma ilegal em outro país. Então, nesses casos o imigrante ilegal se submete a subempregos, mesmo estando qualificado para empregos da sua categoria. Logo, o terceiro impacto da não declaração de saída é o empecilho para conseguir um emprego legal em outro país, haja vista que muitos empregadores solicitam o preenchimento dos vistos de *Blue Card* respondendo fichas e perguntando sobre o *Record Criminal*, que seria uma lista com antecedentes criminais daquele pretendente à vaga de emprego. Isso ocorre muito ainda nos Estados Unidos e países da União Europeia com o intuito de garantir que aquele imigrante que pretende preencher a vaga de emprego não está de forma ilegal naquele país.

Desse modo, evidencia-se a importância a nível internacional da Declaração de Saída Definitiva do Brasil e dos impactos internacionais sofridos por aqueles que deixam de prestá-la. Haja vista que esse documento encerra a residência fiscal no Brasil e não gera impactos sobre a cidadania do mesmo. Por fim, nota-se a partir do exposto que a multa

gerada a nível nacional é apenas o início dos futuros impactos internacionais que serão vistos na vida do imigrante brasileiro ou residente permanente que não prestou tal declaração ao sair do Brasil.

CONCLUSÃO

A Declaração e saída Definitiva do Brasil é o último documento que deve ser apresentado ao Fisco brasileiro para confirmar o status de não residente daqueles que decidiram deixar o país. Essa etapa é de suma importância para a descaracterização da condição de contribuinte da pessoa física, e conseqüente sobrestar das obrigações tributárias que recai aos residentes do país. Decerto, o CTN utiliza diferentes critérios de tributação a depender da condição de residente fiscal no país. O residente fiscal no Brasil tem sua renda tributada em bases universais, enquanto, para o não residente, somente a renda provinda de fonte localizada no território brasileiro sofrerá tributação.

Além dos impactos nacionais há também os impactos internacionais da não Declaração da Saída Definitiva do Brasil, os quais foram destacados ao longo desta pesquisa. São eles: bitributação, sonegação fiscal Internacional, risco à extradição e diminuição da renda mensal do imigrante no outro país. À luz de tais impactos Internacionais, observa-se a necessidade de planejamento tributário por parte dos futuros imigrantes antes de deixar o Brasil. A tributação internacional é uma forma de controle de imigração, levando em casos mais graves à extradição daquele imigrante. Tudo isso corrobora a importância da declaração da saída definitiva do Brasil antes da imigração.

REFERÊNCIAS

AEYER, Flávia. Mudança de 21,8 mil brasileiros para o exterior até julho supera quase toda a saída em 2018. Jornal **Estado de Minas**. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/08/10/interna_politica,1076303/mudanca-de-21-8-mil-brasileiros-para-o-externo-ate-julho-supera-quase.shtml. Acesso em: 25/04/2022.

BRASIL. Art. 149, caput. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília-DF. Senado Federal, 1988.

BRASIL. Finanças, Impostos e Gestão Pública. COMUNICAR SAÍDA DEFINITIVA DO PAÍS. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/comunicar=-saida-definitiva-do-pais#:~:text=A%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20de%20sa%C3%A3o%20definitiva%20do%20Brasil%20n%C3%A3o%20dispensa%3A,o%20pagamento%20dos%20impostos%20apurados>. Publicado e com última modificação em: 18/02/2021. Acesso em: 29/04/2022.

DOLINGER; TIBURCIO. **DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 329 e 327.

KFOURI JR., Anis. **CURSO DE DIREITO TRIBUTÁRIO**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 618.

NETO, Luís; PINTO, Alexandre. 2020. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=https://www.conjur.com.br/2020-jul-15/direto-carf-carf-analisa-tributacao-irpf-dupla-residencia-fiscal%23sdfootnote3sym&sa=D&source=editor-s&cust=1619543982300000&usg=AOvVaw19YAXwFLYaTC-MXrc6M8NwR>. Acesso em: 27/05/2022.

NORONHA, Luiz Guilherme. **A SAÍDA DEFINITIVA DA PESSOA FÍSICA RESIDENTE NO BRASIL: ASPECTOS TRIBUTÁRIOS E REGULATÓRIOS**. 2019. Disponível em: http://dspace.insper.edu.br/xmlui/bitstream/handle/11224/2522/LUIZ%20GUILHERME%20FERNANDES%20ROSA%20NORONHA_trabalho.pdf?sequence=1. Acesso em: 27/05/2022.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. Taxation in Time of Covid-19. Definition of Fiscal Residency. Deductibility of Donations. *In*: VIII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO INTERNACIONAL. São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo, 2020, p. 84-97.

PARIS. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS**, 1948. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>. Acesso em: 25/04/2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL, Ministério da Economia. **DECLARAÇÃO DE SAÍDA DEFINITIVA**. Disponível em: <https://www.receita.economia.gov.br/interface/cidadao/irpf/2020/declaracao/declaracao-de-saida-definitiva>. Acesso em: 29/04/2022.

SANZ, Beatriz. **SAÍDA DEFINITIVA DE BRASILEIROS DO PAÍS CRESCE 165% EM SEIS ANOS. R7 Notícias**. Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/saida-definitiva-de-brasileiros-do-pais-cresce-165-em-seis-anos-28082018>. Acesso em: 22/04/2022.

SCHOUERI, L. E. Princípios do direito tributário internacional: territorialidade, fonte e universalidade. In: FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e limites da tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SCHOUERI, L. E. Residência fiscal da pessoa física. **Revista Direito Tributário Atual**. São Paulo: Dialética: IBDT, v. 28, 2012.

SCHOUERI, L. E. **DIREITO TRIBUTÁRIO**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 65.

TERSI, Vinícius. Declaração de Saída Definitiva do País em 2021: o que é e por que fazer. 2020. Disponível em: <https://tersi.adv.br/declaracao-de-saida-definitiva-do-pais-em-2021/> <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/334/r137-08.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 12/08/2022.

CONTROLE SOCIAL, MAIS QUE UM VOTO, UM EXERCÍCIO DE CIDADANIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO, EDUCAÇÃO CONSTITUCIONAL DE BASE E OS MEIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Pedro Cravo Guimarães Freire²⁷

INTRODUÇÃO

A temática aqui apresentada gira acerca do controle das políticas públicas pelo cidadão, e de antemão, é uma questão que permeia por diversos tópicos relativos à implantação de possíveis soluções para zonas tão nebulosas e sinuosas.

²⁷ Advogado. Especialista em Direito Tributário (FBDG - 2018.1). Especializando em Direito Público Municipal (UCSAL – 2022.1). Membro Conselheiro da Comissão de Orçamento e Finanças Públicas da OAB-BA. Membro da Comissão de Direito Tributário OAB-BA.

No entanto, deve-se necessariamente perpassar por temáticas necessárias e que englobam a discussão, como exemplo, a relação jurídica existente entre o Estado/particular, afinal de contas, a Constituição Federal de 1988, chamada de “Cidadã”, em seu escopo normativo hegemônico dispõe sobre direito de todos e deveres do Estado. Questiona-se, portanto, como o cidadão participaria num cenário de controle para a efetivação das políticas públicas, existem mecanismos e ferramentas que facilitam o acesso às informações, enfim, qual o papel do sujeito de direitos nessa celeuma toda?

O cidadão aparece como mártir da Constituição Federal de 1988, já que, por excelência, representa a consolidação dos projetos e políticas públicas, já que usufrui diariamente dos serviços e mudanças proporcionados. Ademais, como bem mencionara o ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso à 51ª Edição de *Casa Grande e Senzala*, Editora Global, país este onde os “contrários se justapõem”, é o sentimento compartilhado por diversos brasileiros que anseiam por dias melhores e salutar melhorias no setor público, com transparência e franqueza com o dinheiro público.

Por fim, o debate que aqui se busca com a publicação do presente trabalho é justamente dialogar com as fontes e buscar vislumbrar a eficiência e celeridade na atividade pública, iniciada talvez pela Emenda Constitucional nº19/98, conhecida como Reforma Administrativa, que incorporou ao art. 37, “caput” da CF/88, o princípio da eficiência como pilar de sustentação da Administração Pública, devendo ser acompanhada pelos cidadãos, exercendo o seu controle e fiscalização dos atos públicos.

1. CONTROLE SOCIAL DOS ATOS PÚBLICOS: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

É de notório saber que o controle da atividade pública sofreu, e vem sofrendo, diversas mudanças importantíssimas com o decorrer das décadas, até pelo fato de os avanços dos meios de tecnologia favorecem o acesso ao cidadão aos atos públicos, o que proporciona uma aproxima-

ção e participação mais efetiva dos mesmos, já que os atos são publicados em meios eletrônicos, nas tarefas do Estado.

Sob o formato de pedra alicerçante do trabalho aqui apresentado, o aprimoramento dos sites e portais da transparência, Diário Oficial e exibição de relatórios de cumprimentos de metas fiscais, execução orçamentária, além de acesso aos planos de cargos e salários dos servidores na internet, informações sobre o dia a dia da Administração.

O controle social, compreendido doutrinariamente como os atos dos cidadãos que, antes as práticas dos agentes públicos, representa o principal meio de fiscalização do cumprimento das políticas governamentais, posto que reflete diretamente na atitude dos agentes políticos também, e reforça a certeza de que, para se viver em comunidade, é necessário respeito e responsabilidade recíprocos entre cidadãos e seus representantes.

Para reforço de fundamentação, é necessário socorrer-se das fontes de ensinamento do ilustre autor e filósofo Michel Foucault que, ao tratar da microfísica do poder, esmiuça as relações existentes e a correlação entre os conceitos de poder e a dominação que se encontram espalhados nas diversas instituições, para a compreensão séria e eficaz dos problemas que envolvem a sociedade hodierna, aplicando ainda os conhecimentos vastos dos aspectos culturais do problema posto, e com isso tudo, conseguir repará-lo.

Logo, como sugerido por Foucault, a análise a ser realizada é a de modo inverso à pirâmide social, partindo-se das bases mais primitivas da sociedade para descobrir as suas dificuldades e anseios, levando o conhecimento e voz aos mais oprimidos, de modo a solucionar as demandas mais basilares e necessárias à sobrevivência digna desta população.

Assim, os controles das políticas públicas e participação popular no processo fazem com que a população esteja consciente de como fará para cobrar o cumprimento das metas e dos seus direitos de forma eficaz. Para isso, como dito acima, é preciso que a educação e o conhecimento disseminados com relação aos direitos, ensino jurídico, sejam prestados às zonas mais obscuras da população, tendo na Constituição Federal um cetro luminoso e concretizador dos direitos da população e não somente

um livro de enfeite e falácias, frases utópicas e fantasiosas sem sequer pisarmos no solo da realidade nacional.

Os cidadãos necessitam de maior contato de realidade aumentada com a Constituição Federal, aprender o funcionamento do Estado, organização política, direitos e deveres, quais os modos de participação popular na formação das políticas públicas, repasse de verbas públicas, direito financeiro, e principalmente, a relação harmônica entre os poderes, e notadamente, o equilíbrio econômico financeiro, disposto no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), em primazia sempre do interesse público sobrepondo-se aos interesses individuais, analisando-se, também, a conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos.

1.1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL, O QUE É?

A Constituição Federal dispõe sobre a importância da participação Social, não é à toa que é apelidada de Carta Cidadã, e foi através dela que surgiu o Ministério da Cidadania e determina como essa participação pode se dar nas diversas esferas dos poderes, Legislativo, Judiciário e Executivo.

Como dito acima, as participações dos cidadãos podem se dar na seara atinente ao Poder Legislativo, e se expressam, por exemplo, através do exercício do sufrágio nas eleições políticas. O Brasil é um Estado Democrático de Direito, e a democracia é classificada como representativa, onde o voto é um dos principais modos de expressão popular nas escolhas pelas propostas de políticas públicas que mais alinham-se com os seus anseios.

No Judiciário, poderão os cidadãos participar dos Júris populares, e contribuir com a condenação ou absolvição das pessoas que estão sendo processadas por crimes dolosos contra a vida.

Ao se tratar do poder Executivo, se torna ainda mais pulsante a representatividade popular, onde alguns representantes populares – como as associações de bairros – podem participar dos comitês de políticas públicas, podem formar conselhos consultivos – captando demandas para a melhoria da organização do poder público. O Conselho pode ser par-

ticipativo, onde há um maior grau de interação e participação na adoção de medidas por parte do poder público, de modo a interferir no veto ou sanção de determinadas decisões, com relação à alocação de prioridades em uma Lei de Diretrizes Orçamentárias.

1.2 QUAL A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS ATOS PÚBLICOS?

A cidadania é um dos cinco fundamentos da República, que são trazidos no corpo do art. 1º da CRFB, compreendendo os direitos e deveres de cada indivíduo e que extrapolam somente a possibilidade de votar e ser votado.

Em virtude da crescente, em fatores exponenciais, população nacional, amplia-se com isso a quantidade e a complexidade das problemáticas sociais. Cada dia mais essas pautas têm trazido à baila diversos temas de relevância, com relação a demandas sociais, e que exigem do gestor público um conhecimento técnico, e de causa, além de orquestrar muito bem os conceitos de governança e cooperação global para conseguirem solucionar os mesmos.

Assim, a cada dia que passa é fundamental que haja a parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público para que se conceda a fluidez necessária, com a dinâmica célere, a captação de demandas populares e conseguir vertê-las em políticas públicas, que muitas vezes, por diversos entraves e ausência de representatividade, tal demanda sequer teve apreciação ou foi levada ao lugar correto para ser iniciada. Logo, representatividade importa, e muito no acesso às fontes de políticas públicas, que, como já dito anteriormente, surgem principalmente do povo, pois ele é o seu maior usufrutuário.

2. MECANISMOS DE EXPRESSÃO DA VONTADE POPULAR

A participação Popular como mecanismo de controle dos atos públicos é, nada mais, nada menos do que uma atitude estimulada pela Constituição Federal, e como forma de sincronismo e simbiose, são

criadas Leis que garantem a simetria com o pensamento expresso no texto constitucional de modo a garantir a participação popular também nos Estados e Municípios brasileiros.

Pode-se mencionar como exemplo claro a Lei Federal nº 8.142/90 – “Lei do SUS” – que dispõe sobre a participação popular na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), e sem ir muito além, tem-se a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527 – que fora sancionada ainda no governo da Ex-Presidente da República Dilma Rousseff, e que confere aos cidadãos acesso livre às informações públicas, e transparência mais ainda aos atos públicos, ampliando ainda mais o princípio da publicidade do art. 37 da CF/88.

Ainda como reforço de fundamentação, pode-se trazer à mesa a Lei nº 12.965/14, comumente chamada de “Marco Civil da Internet”, que foi de suma importância de modo a garantir aos cidadãos o acesso livre e indistinto à rede, e também a possibilidade de conexão de grupos, organizações sociais, políticas, e, o mais interessante, o controle das verbas públicas, julgamentos e até educação através da internet.

Ainda em mesmo tom, é necessário salientar ainda a existência das chamadas Ouvidorias Públicas, que possibilitam o envio de denúncias, sugestões, reclamações dos cidadãos e que serão levadas ao poder público e, de modo não tão usual, utilização para sanar dúvidas dos civis acerca de quaisquer assuntos pertinentes à esfera de competência de cada ouvidoria.

A explorar pelas diversas esferas do Direito, verifica-se a aplicação da sistemática das Audiências Públicas, promovidas pelos poderes Executivo e Legislativo, pensadas como instrumento de participação popular nos atos de poder.

Ressalvas devem se realizar no tocante ao formato de realização de Audiências Públicas e a real e efetiva participação popular no debate e incrementação das políticas públicas e anseios populares, por exemplo, na criação das Leis de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual.

Muito se discute se há, realmente, a interferência dos cidadãos no orçamento, que atualmente nomeia-se de “orçamento participativo”, porém, o que se vê Brasil à fora é justamente uma divulgação ínfima por

parte das gestões públicas que fazem pouco caso com a participação popular, além da baixa adesão aos questionários postos nos sites dos órgãos de governo para que os cidadãos sugiram as alterações que querem para as suas vidas nos locais em que habitam.

Em complementação, o que se observa diuturnamente são os projetos de Leis, os quais restaram mencionados anteriormente, são trazidos à audiência pública já preparados e prontos para serem votados. Ou seja, traz-se para a população um espectro do que será votado e aprovado, e muito ao contrário do que pensaram os cidadãos, não é aberto o espaço para sugestões e alteração da peça orçamentária. Daí surge o questionamento, valendo-nos da famosa interjeição comumente reverberada pelo Dr. Mauro Sérgio Cortella: “será?”, fica a pergunta: Orçamento participativo, será?

Como forma de aproximação do poder público e o seu maior fomentador e patrocinador de sua estrutura máxima que são os cidadãos, o público, deverão ser realizadas pesquisas zoneadas, utilizando-se dos conselhos consultivos populares, colher as sugestões dos representantes dos bairros, e comunidades, fazendo valer o termo participativo na elaboração de um projeto de lei tão importante como o que diz respeito à aplicação da verba pública, o gasto do dinheiro da população.

Destarte tal situação, faz-se necessário o exercício de Controle Social por diversos meios possíveis e existentes para, de algum modo, intervir no poder público e controlar os seus atos além de exercer o seu direito ao voto, como já mencionado.

Acesso aos portais da Transparência, solicitar ao Serviço de Informação ao Cidadão os dados necessários para que consiga realizar o exercício da cidadania com plenitude, tudo com respeito à Lei de Acesso à informação.

Em mesmo sentido, porém de pouco conhecimento pela grande massa, que a população possa participar das conferências temáticas que ocorrerão nas cidades, com o intuito de debater e elaborar propostas políticas voltadas ao público em áreas como os Direitos Humanos, Educação, saúde, segurança, meio ambiente etc., e estas reuniões comumente ocorrem de dois em dois anos.

As municipalidades possuem, a exemplo de Salvador-BA, comissões temáticas para que consigam atingir diversas políticas públicas de inclusão, além de possuir uma sistemática de captação de demandas que partem das chamadas “Prefeituras Bairro”, que funcionam como uma espécie de “braço” do Executivo municipal, em parceria com os líderes comunitários, para dar voz e representar quem reside em determinadas comunidades.

Os modos e meios possíveis de participação popular são infinitos, o Controle social deve ser exercido e é necessário que esteja sempre conectado ao que é público, dentro do campo democrático para fazer valer a voz da maioria, abrangendo a maior gama de direitos e acesso à cidade e inclusão social.

2.1. SEM CONHECIMENTO NÃO HÁ VOTO, NEM PARTICIPAÇÃO POPULAR NA VIDA PÚBLICA

O conhecimento dos direitos sociais básicos, infelizmente, ainda não faz parte da maioria da população brasileira, quando malmente uma ínfima parcela que tem a oportunidade de ingressar nas universidades e debruçam-se sobre o Direito, é que começam a ter o contato com as legislações e direitos e deveres da vida cívica.

Ao contrário do que deveria ser praticado, uma população que sabe os seus direitos e conhecem as leis, a forma de governo, tratar sobre as competências dos entes públicos, deveres dos políticos, o que cada um pode fazer, e como se organizam as estruturas mais importantes do país.

Partindo do pressuposto básico e milenar, um jargão famoso e sempre atual, de que conhecimento significa poder, de fato significa, e a população que o possui, está mais apta a fiscalizar os atos praticados pelos agentes eleitos para comandarem as vontades emanadas do povo em um exercício de mandato de quatro anos.

Nessa senda, surgiu o Projeto de Lei do Senado n° 70, de 2015, autoria do Senador à época, Romário de Souza Faria, e apresenta uma alteração da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a tão conhecida LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com o fito de inserir no âmbito escolar, em níveis básico e fundamental, o ensino do

Direito Constitucional, com vistas a observar a difusão aos direitos e deveres dos cidadãos e o funcionamento da ordem democrática pátria. Além de semear já no ensino fundamental obrigatório a compreensão dos valores éticos e cívicos da democracia, sob os quais está calcada a sociedade brasileira, vez que este tem a precípua intenção e forte influência na formação básica do cidadão.

Assim sendo, o ensino do Direito Constitucional nas escolas por todo o Brasil será relevante ferramenta de evolução em todos os prismas sociais, realizará a integração do ambiente escolar ao meio social, formando cidadãos cientes não só das matérias basilares da educação mas seres capazes de se posicionar politicamente e que fazem a diferença no cenário nacional, de sorte que, através do ensino e absorção dos ditames constitucionais que será propagado em sala, haverá progresso em relação à formação dos cidadãos brasileiros.

Como dito acima, a consequência do ensino de base será não somente a formação escolar, mas, como consequência natural, a participação consciente do povo em assuntos vinculados à cidadania e ao exercício das liberdades e garantias fundamentais sobre quais sequer possuíam ciência, além de terem o conhecimento básico do funcionamento da máquina pública, como são elaboradas as leis, competências, fazendo com que o país evolua nos mais diversos segmentos.

É de se comentar também que existe, além do projeto do Senador Romário, diversos outros Projetos de Lei que tratam do ensino básico da Constituição e das suas diretrizes, dentre os quais se menciona o PL 403/2015, de autoria do Deputado Fernando Torres – PSD/BA, que possui a seguinte ementa: “Torna-se Obrigatória a inclusão no Currículo Oficial de Ensino fundamental e médio as disciplinas Direito Administrativo, Direito Constitucional e Direito do Consumidor.”

E apesar de possuir mais de cinco anos para a votação em plenário, e afetado pelo regime prioritário de tramitação previsto no art. 151, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, encontra-se paralisado e apensado ao PL nº 4744/12, para votação pela Mesa diretora.

Logo, é de possível conclusão que, quanto mais ciente dos seus direitos e deveres é uma população, maior será a sua participação e engajamento, controle social exercido sobre os diversos atos públicos, direcio-

namento e objetividade das políticas públicas assertivas às necessidades prementes das populações mais carentes de representatividades e mínimo existencial, direitos fundamentais escassos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela leitura do presente trabalho é incondicional existir outra conclusão contrária ao reconhecimento da proporção direta entre conhecimento e poder de controle social das políticas públicas, e a educação de base como sendo de fundamental importância na formação de vida dos estudantes.

A importância da transmissão do conhecimento da Constituição Federal nas redes de ensino básico e fundamental da educação brasileira fomenta algo para além da formação acadêmica de estudantes, mas, ao mesmo tempo, forja cidadãos cientes dos seus direitos e deveres, sabendo os órgãos a que devem recorrer para exigir o cumprimento da verba orçamentária que seria destinada para a merenda escolar, porém, foi utilizada para a compra de materiais de conserto do carro do governo, por exemplo.

Além de terem educação democrática e fundamental nas escolas, o sujeito portador de direitos e deveres será instruído sobre os mecanismos e ferramentas existentes para que ele possa interferir diretamente no direcionamento dos trabalhos dos candidatos eleitos por ele através do voto.

Como bem constou no corpo do trabalho acima apresentado, o portal da transparência, Lei de acesso à informação, audiências públicas, orçamento participativo, ouvidorias, estão todas à disposição da população para realmente fazer valer o seu direito, e ao mesmo tempo vincular os agentes políticos às suas propostas e proporcionar melhorias e políticas públicas voltadas e concretizadas de acordo com os interesses e sugestões populares.

Em uma estratégia pulverizada muito comum e próxima da utilizada pelo Imperador Júlio César, foi a criação dos conselhos temáticos, reuniões públicas, plebiscitos, referendos, onde a participação popular é de suma importância na aprovação das demandas e sugestões públicas,

captações de solicitações dos representantes populares, estratégia adotada pelos governantes numa tentativa de aproximação do povo com os atos públicos.

Portanto, rememora-se o que fora dito quando se mencionou aqui a questão da audiência pública para a apresentação das leis orçamentárias e a efetiva participação dos cidadãos, e a colheita das sugestões existe, ou é somente apresentado um bloco de informações onde muitos sequer possuem expertise técnica para debater ou sugerir alterações dos projetos apresentados? Segue de sugestão para pesquisa e participação em projetos posteriormente desenvolvidos.

Assim, em forma de conclusão, é necessário que haja cada vez mais divulgação, transparência dos atos da vida pública, como bem manda o art. 37 da CF, através do princípio da publicidade, e que os portais de acesso das informações aos cidadãos sejam atualizados sempre de forma que os mesmos possam acessar os atos públicos em tempo real.

É dever de todos os cidadãos a fiscalização, o controle social das políticas públicas, e exigir dos gestores e agentes públicos a probidade e reversibilidade dos recursos próprios que arrecadam em políticas públicas eficientes, respeitadas com a população. Que se diminua o inchaço do Estado, que o mesmo não represente uma máquina pública obsoleta e “obesa”, comprometendo os Orçamentos Públicos em – como em estudo realizado no Estado da Bahia do ano de 2019 – 70% (setenta por cento) dos gastos com estrutura e pessoal, superando o índice do art. 42 da Lei de Responsabilidade fiscal, restando apenas 30% (trinta por cento) do arrecadado em um ano, para prover os direitos fundamentais elencados nos artigos 5º e 6º da CF/88 de modo eficiente e honesto para a população baiana de forma indistinta.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S. l.: s. n.], 1988.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade

na gestão fiscal e dá outras providências. Lei de Responsabilidade Fiscal, [S. l.], 5 maio 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 403, de 24 de fevereiro de 2015.** Torna-se Obrigatória a inclusão no Currículo Oficial de Ensino fundamental e médio as disciplinas Direito Administrativo, Direito Constitucional e Direito do Consumidor. Projeto de Lei PL 403/2015: Apensado ao PL 4744/2012 - Fernando Torres (PSD-BA), [S. l.], 24 fev. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 jun. 1998.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, ano 1432 da Independência e 76º da República, 4 maio 1964.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. [S. l.], 18 nov. 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na

gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 dez. 1990.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, ano 175º da Independência e 108º da República, 23 dez. 1996.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA SECRETARIA-GERAL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, 24 abr. 2014.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 70, DE 2015. **Projeto de Lei nº 70, de 3 de março de 2015**. Altera a redação dos arts. 32 e 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para inserir novas disciplinas obrigatórias nos currículos dos ensinos fundamental e médio. [S. l.], 3 mar. 2015.

AS FINANÇAS PÚBLICAS E A REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS: A POLÍTICA DE DESPESAS COMO INSTRUMENTO DE REDISTRIBUIÇÃO

Carla Maria de Bastos Borrões²⁸

INTRODUÇÃO

É generalizada a afirmação de que às Finanças Públicas cabe um papel significativo na redistribuição dos rendimentos. O que nos importa é o instrumento financeiro para efeitos de efetivação da redistribuição dos rendimentos. Apresentamos reflexões críticas sobre os desafios à redistribuição dos rendimentos, a uma repartição mais igualitária, no que atende à política de despesas. Em particular, apresentamos as respostas às questões que formulamos. Outras, decerto, seriam de formular e tentar responder, mas a estas, por ora, dedicaremos a nossa atenção.

A pertinência do tema é indiscutível, atendendo à importância da política de despesas, como instrumento concebido para fins redistributivos,

28 Licenciada em Direito, Ciências Sociais e em Educação. É autora do EBOOK Repensar o regime fiscal das sociedades de advogados. Como unir a transformação digital com a sustentabilidade das finanças públicas? – AAFDUL, 2022. Investigadora científica na área das políticas públicas, em especial da política financeira e fiscal.

em relação aos demais possíveis cenários (PEREIRA, 2020). Ficam, pois, de fora do interesse do nosso discurso de pesquisa as atividades económicas não financeiras do Estado, as atividades económicas do Estado diferentes das que visem a obtenção de receitas ou a realização de despesas, ou seja, a atividade económica coativa do Estado e a atividade monetária, bem como a atividade produtora e distribuidora de produtos e serviços desencadeada pelo Estado empresarial, e ainda a influência da conjuntura económica geral e europeia na redistribuição dos rendimentos.

A relação entre meios e fins do Estado justifica o interesse pelo estudo da temática. Com efeito, todos e quaisquer meios podem ser instrumentos para a consecução de fins estaduais, ainda que em diferenciados graus e níveis, e por vezes, parcialmente incompatíveis, mas unânime é a afirmação de que o meio financeiro do Estado é, ou pelo menos, tem sido, instrumento para diversos fins, incluindo o de redistribuir os rendimentos de uma forma mais igualitária ou talvez não tanto quanto se pense à primeira vista.

A metodologia utilizada para desenvolver o trabalho que apresentamos é basicamente a pesquisa de factos constantes das leituras realizadas, por forma a compreender a fenomenologia da redistribuição dos rendimentos nas finanças públicas, mediante a instrumentalização da política de despesas, na contemporaneidade.

Para apresentarmos os resultados da nossa caminhada neste intento, organizamos o texto que se apresenta em tópicos. Assim, o trabalho é o constante de dois capítulos, no primeiro, encontra-se o discurso sobre o modelo intervencionista do Estado na economia e a forma de estabelecer a igualdade entre os cidadãos na comunidade e sobre a redistribuição dos rendimentos dos mais favorecidos aos mais carenciados, e no segundo, encontra-se a continuação da possível instrumentalização da política das despesas como forma, ou não, de a efetivar, no final, apresentarmos as respetivas conclusões.

1. ESTADO ECONOMICAMENTE INTERVENCIONISTA E IGUALITÁRIO NOS RENDIMENTOS REDISTRIBUÍDOS

Hoje, nos nossos dias, o modelo de Estado é maioritariamente intervencionista (PEREIRA, 2020). É através da atividade financeira que

o Estado atenua, mitiga ou afasta as desigualdades económicas e sociais dos mais desfavorecidos através dos dinheiros públicos arrecadados dos mais favorecidos. Em seguida, iremos equacionar sobre o cenário intervencionista do Estado na economia, e de que forma garante, ou não, a igualdade e/ou a redistribuição dos rendimentos.

1.1. DO ABSTENCIONISMO AO INTERVENCIONISMO DO ESTADO NA ECONOMIA

Obviamente, que se recuarmos na História, o século XIX não fez diligências práticas de intervenção na economia. O desenvolvimento social e económico para os práticos das políticas públicas não requeria a mão na economia para conseguir um equilíbrio mais justo dos rendimentos, nem uma maior justeza na felicidade das pessoas nas comunidades. Aos clássicos, ao Estado o que é do Estado e aos demais agentes económicos da iniciativa individual o que é dos empresários nas suas empresas ditas familiares. Ainda que neste jogo da invisibilidade dos familiares dos tios e dos primos nas lides das contadorias públicas pudesse ser o mundo da economia, o Estado estava reservado à obscura proteção pela via da abstenção da liberdade e da propriedade dos cidadãos. Era o Estado garantidor de fazer o mínimo possível para gastar o mínimo, já que a sua existência já era uma redução do bem em prol do mal. A sua intervenção na economia não era desejável nem possível sob pena de colocar em perigo o sistema equilibrado e harmónico que a livre concorrência entre as iniciativas liberais de indivíduos e empresas livremente garantiam. As finanças clássicas eram as finanças mínimas. As receitas eram para cobrir as despesas e estas eram para ser realizadas se fossem imprescindíveis. As receitas eram os impostos e as despesas eram as decorrentes do despesismo com a Administração Pública. Porém, o idealismo do liberalismo económico rapidamente daria lugar à realidade de carência decorrente da grande depressão (NABAIS, 2020). A realidade patente aos olhos do mundo obrigou as teorias de Keynes a legitimar teoricamente o caminho da intervenção do Estado na economia para corrigir os efeitos prejudiciais do livre funcionamento dos mecanis-

mos do mercado, para planificar estrategicamente a economicidade do crescimento e permitir a prosperidade e bem-estar com felicidade das comunidades globais. Para obter resultados, neste intento, o Estado vai ter de recorrer a meios que são utilizados como fins além dos financeiros, ou seja, usa a política fiscal, mediante os impostos, para obter a redistribuição dos rendimentos, além da finalidade intrínseca da obtenção de receitas.

O Estado da modernidade abre o espírito para o desenvolvimento económico, a estabilidade da conjuntura, a diminuição do desemprego, a redução dos efeitos da inflação e estes objetivos a longo prazo implicam o esbatimento da pobreza e das desigualdades decorrentes das vulnerabilidades em prol da melhoria das condições de vida das pessoas, sendo este um objetivo de significativa importância para o Estado, em especial para as comunidades de pessoas que no mundo global estão distantes do mínimo económico para garantir a dignidade como pessoas humanas (SANCHEZ, 2007). A atuação financeira do Estado contemporâneo é a herança deste percurso de vida institucional com fins redistributivos que podem ser prosseguidos, por escolha em decisões de política pública diferenciada, mas que usualmente, pela sua relevância e eficácia, através da política de despesas.

1.2. A IGUALDADE E A REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS

A redistribuição dos rendimentos assenta no pressuposto da igualdade. Sem dúvida que o ideário igualdade, preconizado com a revolução francesa, foi alargado à economia e reclamado oportunamente pelas ideias socialistas. Cabe ao Estado, perante as usuais insensibilidades às desigualdades, exigir a sua diminuição ou eliminação, em cenário de política a optar (PEREIRA, 2020). A História descreve cenários de total inércia a sanar a clivagem existente entre as pessoas decorrente das desigualdades. Grécia e Roma preconizam um sistema desigualitário como forma normal de existir em sociedade e em ordem natural. Mesmo, na Idade Média, com o cristianismo do amor ao próximo, e negação da legitimidade da escravatura ou outras formas discrimina-

tórias de existir, a desigualdade foi mantida como fazendo parte integrante do social. Com a ascensão do pensamento culto e interessado de burgueses, a igualdade passou de ideologia à concretização política e social. Inicialmente, a igualdade perante a lei e a igualdade de direitos e deveres cívicos, seguindo-se a igualdade económica, ainda que atenuadamente, e sendo depois, e hoje, reivindicada. Ainda que diversos, os entraves à desejável teorização da igualitária existência humana, a desigualdade natural de todos os seres humanos afasta, desde logo, a igualdade económica total dos rendimentos. Se a nível de repartição igualitária política, nomeadamente de direitos e deveres, a solução parece ser simples, já na atividade económica a desigualdade de um indivíduo ou de um grupo em nada prejudica ou outros indivíduos ou grupos por lhes caber na repartição do acréscimo ou do lucro mais do que aos demais cidadãos da comunidade, até porque seriam criadores livres de excedentes produtivos e rentabilidade.

Assim, a teorização da igualização dos rendimentos parece ser de afastar, por impossibilidade de concretização prática, já que não prejudica ninguém uma repartição desigual, e até pode beneficiar a todos se for possível de esta potenciar o aumento do rendimento total, em benefício de todos a referida repartição (SANCHEZ, 2010). Também, no prisma que analisamos, não é a repartição igualitária dos rendimentos ou da riqueza o objeto do nosso pensamento reflexivo, mas apenas discursar sobre o enquadramento da política pública redistributiva do Estado, em termos ideológicos, já que o foco do nosso interesse reside na atuação financeira do Estado quando pretende atender e projetar diminuição das desigualdades, da diminuição de incorreções de repartição dos rendimentos levada a efeito pelos mecanismos do mercado, e assim, redistribui a cada um o que é devido de acordo com a sua participação na produção e distribuição de produtos e bens nas comunidades, ou seja, esta é a via que o Estado tem de minimizar os efeitos da repartição dos rendimentos decorrente da remuneração dos fatores de produção (PEREIRA, 2020). Importa, pois, aferir como o Estado, mediante intervenção através da sua política financeira, pode, querendo, reduzir a pobreza e aumentar o bem-estar e a felicidade das pessoas mais desfavorecidas e vulneráveis, ainda que sem colocar em causa o bem-estar e a felicidade da comunidade global.

1.3. O CLASSICISMO CONCEITUAL DA REDISTRIBUIÇÃO

A clássica construção da redistribuição ou da pseudorredistribuição, consistente na indagação das receitas cobradas e nas despesas destinadas do Estado, de profundo cariz centralista do Erário Régio, ou seja, de órgão centralizador, onde davam entrada todas as receitas públicas e de onde saíam as verbas necessárias para a execução das despesas públicas, de simplicidade de *Caixa* e de *Deve* e de *Ha* e de *de Haver*, conforme reza o respetivo Inventário do Fundo Geral do Erário Régio do Arquivo do Tribunal de Contas de Portugal, sob a responsabilidade do então Inspetor-geral, Sebastião José de Carvalho e Melo daquele que acumulava, sem qualquer recompensa remuneratória acrescida, a função pública de direção dos Negócios do Reino, não nos interessa, já que desatende à natureza das diversas despesas do Estado e apenas reflete a imagem visual, superficial e distorcida, das finanças públicas. Contudo, a visão clássica apesar de ser inovadora, decerto, ou pelo menos necessária perante a factualidade da época, não nos permite, agora, diferenciar a real e verdadeira redistribuição da formação dos rendimentos, ou seja, o Estado remunera a titularidade dos fatores de produção, mas na real redistribuição deve corrigir a formação dos rendimentos inicialmente repartidos. O Estado veste diversas vestimentas titulantes, ora de agente económico produtor de bens e serviços, como os demais, quer como corretor da atividade económica geral da comunidade, incluindo efetivando a repartição (possível) dos rendimentos. Ainda que para podermos medir a intervenção corretiva das Finanças Públicas, no que atende à repartição dos rendimentos, é necessário conhecer a repartição inicial dos rendimentos, porém, não podendo, para o pretendido, desatender à influência no desenvolvimento da distribuição existencial da atividade económica estadual. A medida da redistribuição é definida pelo valor diferencial entre o que cada cidadão ou empresa paga e o que do Estado recebe equivalente às despesas públicas. Dito de outra forma, se cada um receber o equivalente ao pago pelos impostos, não *Ha* nem *de Haver* qualquer redistribuição dos rendimentos.

Os objetivos da correção das desigualdades dos rendimentos e da diminuição da pobreza, na prática, através da atividade financeira do Estado, são corrigidos com o recurso a correlação dos modelos teóricos da redistribuição vertical, que implica a transferência de rendimentos entre pessoas dos diferentes níveis de rendimento, ou seja, a redistribuição dos ricos para os pobres, e da redistribuição horizontal, a qual impõe a transferência de rendimentos entre grupos sociais, independentemente dos níveis de rendimento, ou seja, entre as frações de qualificações profissionais ou atividades desempenhadas pelas pessoas para a suas subsistências. Perante a estrutura económica fraca portuguesa e o peso do setor primário pouco industrializado, projetar a medida concreta da redistribuição dos rendimentos seria uma tarefa inútil, pelo menos, por ora, pelo que apenas, tão-só, pretendemos elencar os instrumentos financeiros que o Estado tem utilizado para responder ao impositivo constitucional e legal, avaliando a sua eficácia e os principais problemas que suscita.

1.4. O SISTEMA FISCAL E A REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS NOMINAIS

As desigualdades dos rendimentos existentes em excesso podem ser corrigidas através das finanças públicas, desde logo, pelo lado das receitas públicas, ou seja, dos impostos já que estes são cobrados para cobrir as despesas públicas. À cabeça, nas intenções da política financeira do Estado, estão intentos de lançar e cobrar impostos para cobrir as despesas públicas, e só acessoriamente tem, em mente, objetivos redistributivos, nomeadamente a finalidade do sistema fiscal português de “repartição igualitária da riqueza e dos rendimentos” (artigo 106.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa). Os impostos podem assim atenuar as desigualdades dos rendimentos, através de retirar parte dos rendimentos dos que têm os mais altos e dar, em parte, aos que precisam, pelo que podemos afirmar que os impostos podem e devem ser utilizados com fins redistributivos, embora o objetivo da repartição igualitária da riqueza e dos rendimentos possa ser atingido apenas com o sistema fiscal, pelo que será, de todo, imprescindível a política das despesas. Afastada está assim a teorização clássica de que a tributação deve incidir sobre aque-

les que detenham e na medida das vantagens ou benefícios que possam receber ou usufruir da atividade do Estado. Consequentemente, seria direito dos que mais contribuem com um preço superior a usufruir de maior conforto dado pelos serviços públicos na satisfação das suas necessidades. Ao imposto-troca, substituiu-se, na atualidade, a repartição do dever de pagar impostos de acordo com a sua capacidade contributiva, por influência das ideias socialistas, de igualdade tributária, a carga fiscal é tendencialmente progressiva, em oposto ao liberalismo que advoga a repartição proporcional para atingir a concretização da referida igualdade fiscal. A redistribuição fundamenta a progressividade do sistema tributário dos impostos. Não iremos despendar muito escrito sobre o percurso do sistema, até porque, desde algum tempo a esta parte, que este tem sido retrógrado, e até atentatório dos ditames que o fundamentam. A progressividade do imposto tem sido visível, quer no imposto complementar, quer no imposto sobre sucessões e doações, e com exceção do imposto profissional com taxa degressiva, todos os outros tinham taxas proporcionais. Contudo, até pela pouca significância daqueles, a redistribuição era fraca pela política fiscal. Acresce que o imposto de transações e outros impostos específicos sobre o consumo eram elevados e poucos os bens com isenção, pelo que eram elevados os impostos indiretos também.

Consequentemente, antes do 25 de abril de 1974, o sistema fiscal tinha poucos efeitos redistributivos, sendo que as reformas pretenderam aumentar a obtenção de receitas, e descuidaram a proteção dos mais desfavorecidos. Implementou-se a progressividade da taxa em impostos parcelares e intensificou-se o aumento da progressividade do imposto complementar, do imposto profissional e do imposto sobre sucessões e doações. A conjuntura inflacionista, nomeadamente com o aumento dos preços, ainda anulava mais os efeitos redistributivos conseguidos com a progressividade de alguns dos impostos diretos sobre o rendimento, e com o cenário do imposto profissional altamente progressivo, mas onde reina a habitual fraude e evasão fiscais. Assim, a redistribuição existe apenas dos assalariados para os profissionais liberais e para o pequeno comércio e indústria. Em conclusão, estamos perante um sistema que permite a existência de impostos progressivos, porém, no seu conjunto,

na visão global, é bastante regressivo (MARTINEZ, 1993). A Lei Fundamental consagra a redistribuição, mas a estrutura económica e a legítima produzida das maiorias parlamentares e dos governos socialistas têm tornado o preconizado não concretizado, optando antes, nos dias de hoje, pela conceção de apoios, ditos sociais, para minimizar a impossibilidade das pessoas e das famílias em fazer face aos acréscimos maléficos da subida dos preços e da estagnação dos salários nas suas vidas. Apesar da maioria dos Estados desenvolvidos, atendendo à fundamentada redistribuição, fazerem mudanças sistémicas na estrutura binária das receitas e das despesas públicas por forma a uma efetiva tributação unitária e progressiva dos rendimentos para diminuir as desigualdades das pessoas e das entes produtivos de riqueza, infelizmente, para o desenvolvimento global das pessoas e do mundo global, a nossa realidade governante tem alguma dificuldade em interpretar os preceitos reguladores dos impostos em Portugal. Com efeito, se a Lei Fundamental do Estado estabelece os alicerces do sistema, conforme referimos, para diminuir as desigualdades e efetivar a redistribuição, os códigos dos impostos têm essa constatação da simples leitura, nomeadamente a tributação do rendimento real no imposto sobre as pessoas coletivas, a contribuição para a igualdade entre os cidadãos no imposto sobre sucessões e doações, e ainda nas isenções dos bens necessários à subsistência dos mais desfavorecidos e das famílias e oneração dos consumos de luxo na tributação do consumo, é porque a tendência futurista do nosso sistema fiscal, ao lado dos demais Estados da contemporaneidade, é a de onerar a redistribuição para efeitos extra-financeiros (NABAIS, 2020).

1.5. OS EMPRÉSTIMOS E A REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS

Os empréstimos podem ser utilizados para redistribuição dos rendimentos. O financiamento do orçamento de capital tem basicamente por empréstimos. As despesas destinam-se essencialmente ao aforro. Quando este caminho é insuficiente, opta-se pela emissão de moeda. O orçamento de capital influencia a repartição dos rendimentos reais através da política das receitas, com os empréstimos ou pela política das

despesas. Pela primeira via, o Estado força parte dos cidadãos a suportar uma parte da carga pública, sendo possível o reembolso posterior. Desta forma, o Estado amputa a curto e médio prazo o rendimento real daqueles, ou seja, limita a despesa e provoca a poupança à disposição do ente estadual, podendo mesmo, em situações de déficit sistemático do orçamento, recorrer a empréstimos obrigatórios ou ao pagamento em títulos de crédito dos vencimentos acima de determinado montante fixado ou mediante investimentos obrigatórios de excedentes de rendimentos em fundos do Estado (SANCHEZ, 2007). Assim, é restringida a disponibilidade dos rendimentos e o rendimento real das pessoas e das empresas não corresponde ao rendimento nominal.

Neste prisma, o Estado consegue, mediante os empréstimos não voluntários, pelo menos na sua totalidade, alocar receitas públicas e distribuir rendimentos nominais para satisfazer os beneficiados que os recebem, utilizando, pois, a política das despesas públicas para obter efeitos redistributivos dos rendimentos.

1.6. A CRIAÇÃO DE MOEDA E A REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS REAIS

O Estado pode, querendo, ainda optar por emitir moeda para fazer face às despesas públicas, podendo, porém, provocar um aumento generalizado dos preços dos produtos e dos serviços. Perante uma situação que não seja de pleno emprego, o aumento de moeda emitida não corresponde ao aumento da oferta de produtos e serviços, o que já ocorre se estivermos perante o contrário, inviabilizando o aumento da capacidade de produção interna (PEREIRA, 2020). A inflação provocada pela criação de moeda provoca uma alteração dos rendimentos e distorce a redistribuição dos rendimentos e provoca também uma alteração das possibilidades de satisfação das necessidades face à rutura entre o rendimento nominal dos agentes na economia e o nível geral dos preços. Os contribuintes dos rendimentos fixos têm, de forma significativamente considerada, os rendimentos reais amputados. A classe média e a operária os mais prejudicados com a inflação, enquanto os empresários e os que se dedicam a atividades profissionais liberais têm os rendimentos significativamente aumentados.

Assim, o financiamento do orçamento através da emissão de moeda traduz uma redistribuição dos rendimentos reais a favor dos mais favorecidos na tributação. A atualidade espelha uma repartição retrógrada dos rendimentos cuja justificação é, quase sempre, aventada para as conjunturas estruturais da economia portuguesa europeia.

2. A REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS E A POLÍTICA DE DESPESAS COMO INSTRUMENTO DA EFETIVAÇÃO REAL

Perante a exigência de garantir a efetivação da redistribuição dos rendimentos, cabe ao Estado utilizar instrumentos para através destes implementar as medidas redistributivas e, uma delas, é a política de despesas (TAVARES, 2004). Em seguida, suscitando a questão, elencaremos as possibilidades existentes e refletiremos sobre a eventual eficácia daquelas medidas, e ainda sobre a relação entre a redistribuição dos rendimentos, a igualdade, o crescimento e o desenvolvimento global.

2.1. A POLÍTICA DE DESPESAS COMO INSTRUMENTO DE REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS

Nunca, como na atualidade, esteve tão pertinente a questão da influência das despesas públicas na redistribuição dos rendimentos. Diremos que, desde logo, é de distinguir a influência daquelas sobre a repartição dos rendimentos nominais da existente sobre a repartição dos rendimentos reais (PEREIRA, 2020). No que atende à primeira, a redistribuição corretiva de desigualdades apenas existe se recorrermos às despesas que não constituem remuneração direta de uma atividade ou de um serviço produtivo, incluindo as transferências correntes como pensões, abonos, somas orçamentais destinadas a cobrir os défices do Orçamento da Segurança Social, e bem como transferências de capital como amortizações de dívida pública, indemnizações por danos diversos e subvenções para investimentos. Acresce que além de optar por este caminho, existe igualmente a possibilidade de atuar sobre os rendimentos reais dos cidadãos, com aumento da capacidade das suas necessidades,

sem, porém, existir entrega de soma de valores monetários, mas ainda através da política das despesas, nomeadamente através da distribuição direta de utilidades pelos serviços públicos e da ação indireta sobre os preços. Esta atuação direta implica que o Estado, espelhado no Orçamento de Estado, identifique e selecione as necessidades coletivas consideradas do interesse comum de todos e organize a satisfação daquelas através dos serviços públicos. O Estado exerce, assim, uma ação direta e imediata sobre a repartição dos rendimentos reais das pessoas e inclusive distribui os rendimentos monetários aos que deles carecem no uso dos serviços para satisfação das suas necessidades, mediante gratuidade ou redução do preço da utilização do custo do serviço. Na maioria dos Estados capitalistas, de matriz socialista, da Europa contemporânea, o intervencionismo faz-se na saúde, higiene, educação, segurança social e cultura. O acesso gratuito aos serviços públicos à população, incluindo aos utentes que, na sua grande maioria, menos contribuem para o seu financiamento, mas que de outra forma face aos seus escassos recursos financeiros ficariam impossibilitados de pagar ou de pagar o seus custo efetivo, pelo que ocorre, nestes casos, efetiva redistribuição dos rendimentos reais através dos serviços públicos prestadores dos serviços pretendidos e necessários à satisfação das respetivas necessidades coletivas e individuais dos mais desfavorecidos da comunidade. Ao lado desta possibilidade de opção decisória de política, o Estado pode ainda agir indiretamente sobre a repartição dos rendimentos reais atuando sobre os preços, mediante a redução dos preços ou do aumento dos preços através do sistema fiscal.

No primeiro caso, é a prática dos preços políticos, mediante a fixação do valor de troca de determinados bens ou serviços a um preço inferior ao seu custo real mediante a utilização de receitas fiscais ou empréstimos para financiar a diferença, como é o caso do recurso a verbas públicas constantes do Orçamento Geral do Estado para cobrir as despesas para os passes sociais perante as empresas de transportes, como manifesto favorecimento das pessoas mais desfavorecidas e vulneráveis, como idosos e jovens estudantes. Outras possibilidades existem para o Estado intervir na economia, por esta forma, através de ações direcionadas a diminuir os preços de certos bens e serviços em relação ao custo real, como os bens

de primeira necessidade ou as rendas ou preços de casas para habitação, por exemplo. No segundo caso, é feito com recurso aos impostos sobre o consumo e da despesa. Consiste no aumento dos preços de mercadorias por imposição legal, e que o Estado com o excedente resultante do acréscimo sobre os valores normais, redistribui aos beneficiados mais carenciados de recursos, como ocorre com a tributação dos bens de luxo. Outra possibilidade é o recurso ao protecionismo industrial ou comercial onde impostos alfandegários dos bens importados servem para redistribuir os mais desfavorecidos, com prejuízo para o rendimento real dos compradores dos produtos sobre os quais recaem direitos aduaneiros. De notar, por último, que este mecanismo instrumental da intervenção da atividade financeira do Estado para obter a efetivação da repartição dos rendimentos implica a diminuição do rendimento real dos compradores e em simultâneo a manutenção dos lucros dos produtores nacionais das mercadorias a uma taxa superior à da concorrência internacional.

2.2. AS MEDIDAS REDISTRIBUTIVAS SÃO EFICAZES?

A questão que agora nos suscita o pensamento é saber se efetivamente as medidas redistributivas são eficazes, ou seja, se conseguem atingir os efeitos proposto e em que medida são apenas aparentemente o cumprimento do dispositivo constitucional, e as quais os políticos obscuramente afirmam a sua feitura e apenas se trata de especulativa retórica. Se retribuir é tirar a uns para dar a outros, tirar aos que alegadamente mais têm para dar aos que alegadamente pouco têm, mediante a legitimação da política fiscal para tirar e da política das despesas públicas para dar. Logicamente, o desiderato pretensioso da generosidade da disponibilização dos recursos públicos, normalmente escassos, só pode ser assacada aos que têm muito para dar, em termos suficientes, aos demais, e além disso, que os mecanismos utilizados são eficientes para atingir o benemérito pretendo fim redistributivo. Infelizmente, para o desenvolvimento global do mundo, Portugal não reúne esses pressupostos idealistas de ceder o excesso em prol do deficitário. A falta da centralização do controlo das finanças públicas, criada pelo Inspetor-geral do Erário Régio, poderia e deveria servir de inspiração aos que a liberdade da éti-

ca republicana permitiu aceder à fiscalização dos dinheiros públicos e à efetiva responsabilização dos prevaricadores como mecanismos simples de controlo estatístico de *Ha* e de *de Haver* da época Pombalina. Um dos indicadores usuais de aferição da riqueza e dos rendimentos do Estado é o Produto Nacional ou Rendimento *per Capita* em comparação com os demais e este mostra-nos o quanto débeis de rendimentos somos já que não estamos no último lugar do *ranking*, mas também pouco falta para lá chegar. Não temos, de facto, pouco ou nada para redistribuir pelos mecanismos financeiros, se não for com as dádivas europeias de mecanismos supletivos dos demais Estados dadores, para efeitos de distribuição direta, em termos globais, e sem preocupações redistributivas, mas apenas distribuídas à cabeça, mas ainda que por suposição tivéssemos ricos ou remediados para suportar os desfavorecidos e os vulneráveis, os mecanismos redistributivos, escassos, existentes não são eficazes. Acresce salientar a regressividade do sistema fiscal, não apenas na estrutura de funcionamento do aparelho institucional e dos impostos e suas naturezas e contrarreformas populistas ou de incompetência ou mesmo de lóbis favoráveis a grupos de interesses empresárias e atividades profissionais, mas também pela continuação, sem fiscalização, de fraude e evasão fiscal, como é o caso dos arrendamentos a estudantes sem qualquer controlo por parte do Estado e sem qualquer cumprimento das obrigações declarativas. Assim, temos os poucos que contribuem para a sustentabilidade das finanças públicas a sustentar a estrutura fiscal e os fraudulentos do fisco para manter a fraca redistribuição efetiva que apenas serve aos interesses estaduais de manutenção do poder na casta decisória das vidas, das propriedades e dos rendimentos dos declarantes à tributação forçada, nomeadamente os trabalhadores dependentes e os pensionistas. A manifesta obscuridade dos altos rendimentos é protegida pelo pensamento de que a dízima dada, e sem tributação, é a legítima doada pela prestação, em sacrifício, do interesse das necessidades da comunidade nacional apenas inserida na Europa para pedir empréstimos sem retorno do pagamento de juros ou de ascensão pessoal a carismáticos pedintes, mas cooperantes com o estado das finanças públicas europeias onde reinam o total desinteresse por criar e implementar uma real estratégia global de ação da Europa do século XXI e por acautelar a sustentabilidade inter-

geracional e de sobrevivência da espécie humana. Em termos de eficácia, a redistribuição dos rendimentos através das finanças públicas nacionais é uma utopia que apenas onera os rendimentos declarados dos trabalhadores da Administração Pública portuguesa e os pensionistas e alguns declarantes assalariados de entes comerciais, mas que deixa de fora os rendimentos mais significativos de valor por decisão, por omissão, dos decisores políticos, e por inércia do Fisco, que dedica-se mais a outras temáticas, desde sistemas informáticos e legitimidade de acessos, ou então o velho choradinho da escassez de recursos humanos e tecnológicos. Enfim, é o que temos, mas decerto não o merecemos.

2.3. REDISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS, IGUALDADE, CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO GLOBAL

A redistribuição dos rendimentos é um tema que suscita diferentes questões de interesse exploratório. Desde logo, porque as medidas de redistribuição nem sempre, ou muito escassamente, têm um efeito de igualização, o que idealmente se poderia ser levado a pensar que assim seria. Acresce que o sistema fiscal, com base progressiva em especial na tributação do rendimento, pode originar, pelo contrário, resultados opostos aos pretendidos obter, atendendo a impacto reduzido na maximização da satisfação do crescimento, mas especialmente do desenvolvimento económico e social, ou seja, do desenvolvimento global (PEIREIRA, 2020).

A verdade é que a maximização da satisfação das necessidades da comunidade ou de parte das pessoas desta, nomeadamente dos mais carenciados, no que se refere à progressividade do imposto, pode desencadear novas desigualdades e mesmo nem sequer compensar o diferencial relativamente às desigualdades que se pretende atenuar ou afastar porque o imposto progressivo sobre os rendimentos não é neutro, ao contrário da remuneração distribuída pelo mercado livre, o qual é em favor do contributo para o processo de produção. Assim, aplicando a progressividade ao rendimento nominal, o imposto aniquila o equilíbrio das satisfações, pelo que os atingidos pela tributação, naturalmente, reagem para

recuperarem o desejável equilíbrio perdido. Obviamente, em primeiro lugar buscam reaver o excedente remuneratório através da reaquisição do excedente de remuneração compensatório do montante do imposto, mas mantendo o nível de satisfação das necessidades globais das prestações de bens e serviços. Em termos práticos, este sistema desmotiva os potenciais contribuintes a ingressar nas atividades mais tributadas como há maiores rendimentos, conseqüentemente haverá mais desigualdade dos rendimentos e da redistribuição. Outro aspeto considerável é o da fraude e evasão fiscais, já que estes mecanismos de subavaliação dos rendimentos beneficia os titulares daqueles acrescentando a menor transparência usual, como os altos rendimentos, os profissionais liberais, os comerciantes e os trabalhadores independentes. Portanto, a redistribuição, nos moldes existentes, onera uns, nomeadamente os declarantes forçados e beneficia os não declarantes e os cujo sistema opta por não perseguir em benefício do alegado fim extrafiscal das finanças públicas por via da política fiscal (NABAIS, 2020). Assim, a taxa efetiva do imposto inferior à sua taxa real nominal implica a existência de agentes económicos com iguais rendimentos e que suportam, não obstante, cargas fiscais diferentes. O que revela a total injustiça do sistema fiscal na atualidade.

Acresce que as medidas retributivas podem, além de não conseguirem a igualdade fiscal, comprometer o crescimento global. Imposto progresso pode ser sinónimo de comprometer a propensão para o trabalho ou a propensão para aforrar e investir. A obtenção dos rendimentos é o objetivo das pessoas em trabalharem para a despesa quotidiana e para aforrar, bem como, melhor as suas condições de vida. Ora, a amputação fiscal dos rendimentos para além de um certo patamar nivelado desencoraja o esforço do trabalho e reduz o aforro. Já a redução do aforro privado decorrente da progressividade da tributação dos rendimentos elevados e da grande riqueza detida potencia a compensação através do pequeno aforro, e principalmente o aforro público encoraja a constituição de pequenas fortunas (SANCHEZ, 2010). Assim, se as medidas de redistribuição dos rendimentos não se veem melindradas com a redução do aforro, já o mesmo não ocorre com a manutenção motivacional de esforço para o trabalho e não potência, de todo, ao aumento da propensão para trabalhar. Os efeitos referidos são os que, efetivamente, afetam

a eficácia do sistema económico. Como se vê nitidamente, existe uma diminuição da produtividade do trabalho e um aumento do absentismo em prol das ajudas e apoios sociais, à custa da redistribuição, aos não produtivos e absentistas. O imposto progressivo custeia os rendimentos do trabalho, da atividade, da riqueza destes e continua a aniquilar os demais que custeiam o sistema, e ainda, protege os detentores de riqueza. É assim, não tem é de ser necessariamente assim! Poderíamos, querendo, modificar o cenário em benefício de nós e dos demais, e contribuir para o desenvolvimento global efetivo do mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo o que foi dito, a conclusão é a de que a redistribuição dos rendimentos pode ser atingida através de meios financeiros. Se o grau de redistribuição a atingir pode variar de Estado para Estado do mundo global e de época para época, a economia, o desenvolvimento económico e social que podemos atingir, a operacionalidade do sistema fiscal podem ser indicados como os agentes privilegiados do sucesso dos resultados que se pretenda atingir, atendendo aos objetivos que, querendo, estrategicamente ter definido. Contudo, mantém-se a dificuldade de efetivar uma redistribuição justa e compatível com o crescimento económico para além do limiar mínimo, e por vezes, como vimos, nem ao mínimo é possível assegurar.

REFERÊNCIAS

MARTINEZ, Pedro Soares. **Direito Fiscal**. Lisboa: Coimbra Editora, 1993.

NABAIS, José Casalta. **Problemas Nucleares de Direito Fiscal**. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2020.

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. **Fiscalidade**. 6. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2020.

SANCHEZ, José Luís Saldanha. **Manual de Direito Fiscal**. Lisboa: Coimbra Editora, 2007.

SANCHEZ, José Luís Saldanha. **Justiça Fiscal**. Lisboa: FFMS, 2010.

TAVARES, José Fernandes Farinha. **Estudos de Administração e Finanças Públicas**. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2004.

A INCIDÊNCIA DO ICMS RELATIVO À ENERGIA ELÉTRICA: ANÁLISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 593.824-7/SC

*Maria Clara Castro*²⁹

*Ana Beatriz Pinto*³⁰

INTRODUÇÃO

A inovação da Constituição Federal de 1988 confere à energia elétrica natureza de mercadoria. Diante disso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se pronunciou sobre a incidência do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a energia elétrica no Recurso Especial nº 960.476/SC realizado em 2009, haja vista que a base de cálculo deste imposto é a circulação de mercadoria. Nesta decisão ficou acertado pela incidência do imposto estadual apenas sobre a energia efetivamente consumida, afastando sua incidência de potência contratada, entendimento fixado pelo Tribunal, na Súmula 391/STJ.

29 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Pará. Coordenadora e pesquisadora pelo Núcleo de Estudos Avançados de Direito Financeiro e Tributário.

30 Discente de graduação em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Ênfase em estudos em Direito Tributário e Financeiro.

Para a parte contribuinte, o problema foi apenas parcialmente resolvido, uma vez que sua pretensão principal era ver afastada completamente a incidência do ICMS, não apenas sobre a parcela não utilizada, mas sobre toda a demanda contratada (demanda reservada de potência). Estas foram as premissas basilares para abertura do Recurso Extraordinário 593.824-7/SC. Em decisão o STJ optou por dar continuidade ao decidido previamente no Recurso Especial nº 960.476/SC e na Súmula 391/STJ. Pretende-se avaliar as razões desta decisão, levando em consideração a natureza essencial da energia elétrica, o que torna imprescindível a aplicação do princípio da seletividade sobre as respectivas hipóteses de fixação de fato gerador e base de cálculo.

1. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS (ICMS)

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) foi introduzido ao ordenamento jurídico pela EC n. 18/1965, recepcionada pela Constituição de 1988.

O ICMS tem disciplinado suas competências no art. 155, parágrafo 2º, I a XII, CRFB, abaixo dela está a Lei Complementar 87/96, conhecida como Lei Kandir, que apresenta as disposições gerais a serem observadas pelos estados. O caráter do ICMS é eminentemente fiscal, ainda que, por vezes, possa se revestir de certa dose de extrafiscalidade (SABBAG, 2018, p. 85), sendo de suma importância para a arrecadação dos estados. Segundo dados publicados pelo CONFAZ, a arrecadação dos estados em 2020 foi superior aos R\$ 600 bilhões. Desse montante, mais de 80% foram arrecadados a partir do ICMS, o que representa algo em torno dos R\$ 522 bilhões (BRASIL, 2020). O ICMS revela-se como o mais importante tributo dos Estados, que, por meio de suas receitas, torna em realidade a autonomia dos referidos entes federativos, viabilizando, em última instância, a própria federação.

A incidência do ICMS gira em torno do conceito de mercadoria, sendo um imposto real, por ter como base de cálculo o bem. Para o ordenamento jurídico brasileiro, mercadoria é um produto com desti-

nação comercial, mercantil (HARADA, 2019). Para fins de tributação de ICMS, é imprescindível a ocorrência de circulação de mercadoria, que se compreende pela mudança da titularidade, em que ocorra a efetiva transmissão de direitos, e não meramente a sua movimentação física (HARADA, 2019). Nesse sentido, sobre qualquer produto ou serviço que circule entre estados, cidades ou pessoas jurídicas há incidência do ICMS, de acordo com o Art. 155, II da CRFB.

O fato gerador do ICMS é: (i) a circulação de mercadorias; (ii) prestação de serviços interestadual ou intermunicipal de transporte e de comunicação. A cobrança do ICMS se dá no momento em que efetivamente ocorre o fato gerador. A Lei Complementar nº 87/1996, em seu art. 12 exibe o rol exemplificativo das operações que incide ICMS, podendo ser ampliado pelo legislador.

O ICMS é cobrado em função da essencialidade de cada mercadoria e/ou serviço, de forma que aqueles produtos que forem de maior necessidade para manutenção da condição básica de sobrevivência dos indivíduos terão as alíquotas de menor ônus. A alíquota do feijão, por exemplo, deve ser bem inferior à alíquota do cigarro, que é artigo supérfluo (SILVA, 2016). Esta característica do ICMS é conhecida como seletividade, segundo a hermenêutica conferida ao artigo constitucional:

Art. 155, §2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

Por consequência do princípio da seletividade, os impostos de ICMS têm alíquotas variáveis de acordo com a essencialidade do produto, de forma que quanto mais essencial, menor será sua alíquota. A alíquota refere-se ao percentual que deverá ser aplicado à base de cálculo para se extrair o *quantum debeatur* do imposto devido. A base de cálculo tem por base o bem, não levando em consideração as condições da pessoa, e sua previsão legal consta no art. 8º da Lei Complementar 87/96, e corresponde à grandeza econômica sobre a qual haverá a incidência do imposto, isto é, ao valor mercantil do bem ou serviço.

A seletividade para ICMS é facultativa, e não obrigatória. Sendo assim, a quantidade de alíquotas aplicáveis ao ICMS é determinada através de lei ordinária dos Estados e, portanto, varia de acordo com a unidade federativa. Entretanto, o ordenamento jurídico não delimita o conceito de alíquota baixa ou alta, nem mesmo quais produtos têm natureza essencial ou não essencial. A Carta Magna aponta os limites mínimo e máximo que podem ser estabelecidos por Resolução do Senado Federal, nos termos do art. 155, §2º, V, CF. Frisa-se que a liberdade do legislador na atribuição dessas alíquotas é restrita, haja vista seu dever de observância aos limites constitucionais no poder de tributar, os quais se voltam ao pleno exercício da cidadania através na justiça social tributária (SILVA, 2016).

Quanto à determinação do que seria essencial ou não para manutenção da vida humana em níveis básicos, compete à lei ordinária estadual ou distrital a atribuição dessas alíquotas aos respectivos produtos ou serviços, desde que obedecidos os dispositivos do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária). Na prática, deixar a encargo dos Estados e Distrito Federal confere arbitrariedade na estipulação das alíquotas dos produtos de incidência do ICMS em que, muitas vezes, não se verifica a essencialidade da mercadoria ou do serviço para então selecionar a alíquota adequada.

1.1 ESSENCIALIDADE DA ENERGIA ELÉTRICA

A energia elétrica tem essencialidade confirmada pela Lei Federal n. 7.883, de 1989, cujo texto dispõe que a energia elétrica, em todas as fases correspondentes a produção e distribuição, deve ter contínuo fornecimento mesmo em casos de greve.

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: I – tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

A energia elétrica é, pois, indispensável e de extrema necessidade para a existência e subsistência do cidadão contemporâneo. No ano de 2021 tivemos o caso do blackout no Amapá, que atingiu 13 dos 16

municípios do estado, incluindo a capital Macapá. Serviços de telefonia celular, internet, abastecimento de água, saques eletrônicos em bancos, caixas de supermercados, lojas de conveniência, bares e restaurantes e outros locais foram afetados pela falta de energia, inclusive hospitais de campanha de combate a covid-19. Este exemplo demonstra de forma clara a natureza essencial da energia elétrica.

Partindo do pressuposto de que o ICMS é o tributo que prevê alíquotas mais brandas para os produtos e serviços essenciais ao consumo popular, as alíquotas que incidem sobre a energia elétrica deveriam ser menos onerosas. No entanto, o que se observa é que as tarifas de cobrança que incidem sobre ela são mais altas se comparadas àquelas estipuladas a produtos supérfluos. Podemos citar um exemplo a partir das alíquotas do Rio Grande do Sul (RS): incide sobre a conta de energia elétrica a alíquota de 30%, enquanto cigarros e bebidas possuem uma alíquota menor de 25%, sendo que cigarros e bebidas não são mercadorias essenciais para a sobrevivência da população, porém a energia elétrica é um serviço essencial (GODOI, 2016).

Tendo por base a essencialidade do produto, não deveria haver discrepância nas alíquotas incidentes na energia elétrica, pois não importa se é destinada à residência, comércio ou indústria: a “energia elétrica é sempre essencial” (BERGAMINI, 2010). Em decisão da RE nº 714.139, Tema 745 foi decidido que embora a seletividade, no caso do ICMS, não seja obrigatória, uma vez adotada pela lei estadual, só se pode admitir que a carga tributária seja estabelecida na razão inversa da essencialidade da mercadoria (voto do Ministro Marco Aurélio). Ou seja, poderia o legislador ter utilizado uma única alíquota para todas as mercadorias tributadas. Mas se optou por percentuais diferentes para operações com mercadorias diversas, o tributo aplicável à energia elétrica deve obrigatoriamente ser menor do que o incidente nas operações com mercadorias menos essenciais.

1.2. ICMS SOBRE ENERGIA ELÉTRICA

Na Constituição de 1988, art. 155, §3º, o conceito de mercadoria passou a ser ampliado, de modo a incluir a energia elétrica no âmbito

mercantil, tornando-a objeto de consumo (SILVA, 2016) e, sendo assim passível de tributação pelo ICMS, instituindo aos estados e DF a capacidade de tributação deste produto.

Além disso, a Lei Complementar número 87/1996 que apresenta o rol das atividades de incidência do ICMS não é exaustivo, mas meramente exemplificativo, sendo possível os estados o editarem. Além disso, esta LC ratifica a possibilidade de tributação do ICMS na energia elétrica através do seu art. 2º, §1º, III. À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* do art. 155 da CF e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas à energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País (Redação dada pela EC 33/2001).

Decerto, a energia elétrica só pode ser tributada pelo ICMS por possuir título de mercadoria (HARADA, 2019) e, no entanto, consiste em coisa incorpórea, e sendo assim compete-nos questionar em qual das materialidades constitucionalmente definidas para o ICMS se enquadra a sua incidência, e por conseguinte seu fato gerador. Para fins de estipulação do momento da efetiva ocorrência do fato gerador e respectiva base de cálculo, o art. 12 e 13 da LC 87/1996 dispõem:

Art. 12: Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento:

I – da saída de mercadoria de estabelecimento de contribuinte, ainda que para outro estabelecimento do mesmo titular;

III – da transmissão a terceiro de mercadoria depositada em armazém geral ou em depósito fechado, no Estado do transmitente;

IV – da transmissão de propriedade de mercadoria, ou de título que a represente, quando a mercadoria não tiver transitado pelo estabelecimento transmitente;

Art. 13: A base de cálculo do imposto é:

I – na saída de mercadoria prevista nos incisos I, III e IV do art. 12, o valor da operação;

A partir do momento em que a energia elétrica é posta como mercadoria, seu fato gerador tem como requisito a existência de circulação desta mercadoria. Em suma, é sabido que a circulação se caracteriza apenas ao haver mudança da titularidade do produto, através da efetiva transmissão de direitos, não bastando a mera circulação física (BARTINE, 2018). Entretanto, ao tratar do serviço de fornecimento de energia elétrica, não há de se falar em transferência de titularidade jurídica, haja vista a natureza incorpórea deste bem, a energia elétrica se diferencia dos demais produtos de incidência do ICMS. Diante deste impasse, é aplicado a hermenêutica da Lei Kandir para fins de cobrança do tributo: a cobrança do ICMS ocorre no momento em que ocorre o fato gerador da saída da mercadoria, com a entrega ao seu destinatário - consumidor final -, para caracterizar a efetiva transferência da posse ou propriedade (Lei Kandir, Art. 12, I, III, IV), sendo assim, a base de cálculo para este imposto é a efetiva entrega do bem, tendo por base os incisos I, III e IV do art. 12, o valor da operação art. 13, I da Lei Kandir.

No entanto, como já foi posto, a energia elétrica não é um produto corpóreo, e por isso incide sobre ela características diversas daqueles produtos em que o ICMS é comumente aplicado. Em suas especificidades, entre a saída de energia das indústrias e a chegada à residência do consumidor final, existem etapas de procedimento para fornecimento de energia elétrica. De acordo com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2016) “as geradoras produzem a energia, as transmissoras a transportam do ponto de geração até os centros consumidores, de onde as distribuidoras a levam até a casa dos cidadãos”.

Diante destes pormenores, os Estados brasileiros, entes federativos que possuem a competência constitucional para instituir e recolher o ICMS, optaram por entender que o fato gerador da incidência do ICMS sobre energia elétrica é a “operação comercial de compra e venda”, tendo como base de cálculo o valor total da operação, que inclui todos os custos desde a geração até a entrega da mercadoria ao consumidor final. Por conta disso, os estados acabam por tributar a transmissão e a distribuição de energia elétrica, que correspondem às etapas necessárias para o fornecimento deste produto, sendo, portanto, atividades intermediárias entre a produção de energia e a entrega ao consumidor final.

Esta situação de tributar a energia elétrica tendo por base de cálculo o valor total da operação, incluindo todas as etapas de fornecimento, tem como consequência a cobrança de tarifação binômica apenas para determinado grupo de consumidores que, no Brasil, são classificados em dois grandes grupos – Grupo A e Grupo B –, conforme o perfil de consumo de potência (ANNEL, 2016). A tarifação binômica incide sobre o grupo A de consumidores, que corresponde às indústrias, grandes empresas ou consumidores que demandam maior potência de energia elétrica e, por conta disso, tal grupo celebra contrato específico com a concessionária, para atender às demandas distintas. Em contrapartida, para o grupo B, que corresponde aos consumidores domésticos, os quais demandam baixa tensão de energia, é aplicada a tarifa monômica.

A exigência da tarifação binômica apenas para o grupo A é justificada pois estes exigem alta fração de energia à sua disposição, que devido a esta necessidade são obrigados a contratar reserva de Demanda Potência Elétrica, que será disponibilizada pela concessionária ao consumidor, conforme valor e período de vigência fixados no contrato de fornecimento, que pode ou não ser utilizada durante o período de faturamento. Portanto, este seria um caso de compra e venda que, como supracitado, é base de cálculo estabelecida pelos estados para cobrança de ICMS. Segundo a Resolução da ANEEL 414/2010, especificamente de seu artigo 2º, XXI, in verbis: “demanda contratada: demanda de potência ativa a ser obrigatória e continuamente disponibilizada pela distribuidora, no ponto de entrega, conforme valor e período de vigência fixados em contrato, e que deve ser integralmente paga, seja ou não utilizada durante o período de faturamento, expressa em quilowatts (kW)”.

Por estar sujeito à tarifação binômica, o grupo A paga, além do valor da energia elétrica efetivamente consumida, o valor devido a título de demanda de potência elétrica contratada. Por estas razões elencadas, as empresas consumidoras de energia elétrica, pertencentes ao grupo A, têm defendido a tese de que o fato gerador da incidência do ICMS somente se consolida com o efetivo consumo da mercadoria (energia elétrica), ou seja, quando o produto deixa o sistema de transmissão do fornecedor e adentra ao ponto de entrega do consumidor, tendo como base de cálculo apenas o valor do que foi efetivamente consumido (STRANO, MESSETTI.

2020). Isso porque nem sempre é consumada a utilização desta demanda reservada, de forma que existem casos em que o destinatário final não utiliza a potência de energia contratada. Nesta hipótese, não é realizada a transferência de titularidade da energia elétrica, haja vista que não houve a efetiva entrega da energia ao consumidor final pois esta não foi necessária. Se não há efetiva utilização da demanda de potência elétrica, significa que inexistente energia gerada, e por conseguinte não há de se falar em circulação, tese que encontra respaldo na interpretação do artigo 12, 13 da Lei Kandir que estipula o fato gerador e sua base de cálculo.

Evidentemente, o valor da operação de fornecimento de energia elétrica é o realmente praticado entre o fornecedor e o consumidor. De fato, na base de cálculo do tributo não devem ser inseridos elementos estranhos (v.g. ‘tarifas de fio’) à relação jurídica entre o concessionário e o consumidor desta mercadoria. Se a base de cálculo do ICMS levar em conta elementos estranhos à operação mercantil realizada, ocorrerá, por sem dúvida, descaracterização do tributo – fenômeno que nossa ordem constitucional reprovava (CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 322, grifos no original).

Esta situação é recorrente e enseja debates jurídicos sobre a possibilidade ou não de considerar fato gerador de ICMS sobre a energia elétrica que não foi efetivamente utilizada pelo destinatário. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal que, em julgamento de abril de 2020, fixou a seguinte tese de repercussão geral:

Súmula 391 – O ICMS incide sobre o valor da tarifa de energia elétrica correspondente à demanda de potência efetivamente utilizada. (Súmula 391, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/09/2009, DJe 07/10/2009)

Súmula 166 – Não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento de mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte (Súmula 166, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/1996, DJ 23/08/1996).

O julgamento supra reitera a jurisprudência pacífica nas Cortes Superiores de que o ICMS somente deve incidir sobre a energia elétrica entregue ao consumidor final, afastando da base de cálculo a incidência sobre os custos de distribuição de transmissão (STRANO; MESSETTI, 2020). Assim, o entendimento que prevalece é de que nos contratos de compra e venda de energia elétrica regulada, o ICMS deve incidir somente sobre o valor da energia elétrica efetivamente consumida.

Esta decisão, no entanto, gerou conflito de interesses com o Fisco. Por um lado, alguns entendem que o mais adequado seria afastar o ICMS sobre todo o valor da demanda, mesmo a utilizada, por não se confundir com a tarifa de energia elétrica. Em contrapartida, outros consideram a necessidade de arrecadação dos estados que, como foi dito, têm através do ICMS alta fração de tributos necessários para seu funcionamento. Diante deste impasse, o caso foi levado para apreciação do STF para decidir quanto à questão da demanda contratada e demanda efetivamente utilizada. Este debate é de extrema importância devido à essencialidade da energia elétrica para a sociedade moderna.

2. CASO PARADIGMA

O Supremo Tribunal Federal decidiu, em Repercussão Geral RE 593824, que a demanda em potência elétrica por si só não é passível de tributação pelo ICMS e que o imposto estadual recai sobre o efetivo consumo.

A demanda de potência elétrica não é passível, por si só, de tributação via ICMS, porquanto somente integram a base de cálculo desse imposto os valores referentes àquelas operações em que haja efetivo consumo de energia elétrica pelo consumidor

Em decorrência da alta demanda de energia que empresas necessitam, é recorrente a contratação, de forma direta com concessionárias de energia elétrica, requerendo uma reserva de potência fixa, ou seja, separando determinada quantidade de energia que será disponibilizada pela concessionária ao contratante (empresa), a isso intitulamos demanda

contratada. Para realizar a reserva de potência fixa a empresa paga o preço previamente combinado, um custo pela disponibilização da energia elétrica, cujo dever de pagar recai à empresa mesmo que não seja efetivamente utilizada (LARA; MATTOS, 2020). Desta forma, o pagamento é realizado mesmo sob hipóteses de não utilização da energia colocada à disposição da empresa.

Além de pagar pela disponibilização de uma quantidade “x” de energia elétrica, a qual não é utilizada por completo como dito acima, a concessionária de energia elétrica acaba por inserir o valor integral dessa demanda de potência na base de cálculo do ICMS, repassando esta ao Estado. O que embasa os argumentos do contribuinte é a alegação de impossibilidade de considerar a mera disposição de energia para o consumidor como fato gerador do ICMS.

O fato gerador para o ICMS é a circulação de mercadoria, entendendo por circulação a transferência de mercadoria de uma pessoa para outra (LARA; MATTOS, 2020). Assim, é preciso que haja a efetiva transferência de “energia elétrica” ao consumidor, ou seja, a transferência da mercadoria para ser fato gerador, de forma que enquanto a energia permanecer nas linhas de transmissão da concessionária não há de se falar de incidência de ICMS. A energia flui livremente pelas linhas de transmissão sem destinatário específico, e se não for utilizada poderá ser inclusive vendida a outros consumidores. Sendo a base de cálculo do ICMS o valor da operação da qual decorra a entrega do produto ao consumidor, e esta entrega ocorre quando a energia elétrica sai da linha de transmissão e ingressa no estabelecimento do consumidor, não há dúvida de que este valor corresponde à energia elétrica efetivamente consumida.

O Superior Tribunal de Justiça apreciou pela primeira vez o tema em 2009, decidindo em favor dos contribuintes, decisão fixada na Súmula 391. O entendimento foi de que o ICMS incide sobre o valor da tarifa de energia elétrica correspondente à demanda de potência efetivamente utilizada. Em consonância ao supracitado, o Superior Tribunal de Justiça também proferiu outro julgamento extremamente favorável aos contribuintes, pois decidiu em recurso especial representativo da controvérsia submetido à sistemática do 543-C do CPC antigo, que as

empresas que pagaram ICMS indevidamente sobre a energia não utilizada, ou seja, o usuário do serviço de energia, têm direito a pedir a restituição do imposto estadual (Recurso Especial 1.299.303/SC).

Gerando conflito de interesses com o Fisco, o caso foi novamente levado para julgamento pelo STF pelo Recurso Extraordinário 593.824-7/SC, ao qual não foi dado provimento, cujo entendimento final dado no ano de 2020 decide pela continuidade do acordado durante o Recurso Especial nº 960.476/SC e na Súmula 391/STJ de que o ICMS incide apenas sobre parcela da energia consumida, mas não afasta totalmente a tributação da energia elétrica tal como aspiravam os contribuintes.

3. ANÁLISE DOS VOTOS

O Ministro Marco Aurélio de Mello dispõe que mercadoria envolve um conjunto de operações, entre as quais se pode falar na provisão de energia elétrica a qual viabiliza a utilização pelo contribuinte. Segundo o Ministro, a demanda contratada e o consumo são operações inseparáveis e indispensáveis à regularidade do fornecimento, devendo ambas integrar a base de cálculo do tributo.

Acompanhando o voto, o Ministro Alexandre de Moraes aduz que a potência referente à demanda contratada é parte indispensável ao fornecimento de energia elétrica, motivo pelo qual deve ser considerado na base de cálculo do ICMS, que deve abranger o valor total da operação, incluindo na sua base de cálculo a Demanda Contratada. Desconsiderar a demanda contratada da base de cálculo implicaria, segundo o Ministro, em ferir o Princípio da Isonomia Tributária, previsto no art. 150, II da CF, visto que estaria gerando um tratamento desigual entre consumidores tarifados pela tarifa binômica ou monômica.

A tarifa monômica é composta por uma conta única de energia elétrica, na qual o contribuinte paga pelo seu consumo de energia - que é variável - e pela tarifa de uso sobre o sistema de distribuição - TUSD - que é uma taxa fixa sobre a distribuição de energia elétrica, levando em consideração os dois grupos de consumidores. Assim, o Ministro alega que um grupo de contribuintes arcam com os custos da demanda de potência enquanto outros teriam tal despesa “embutida” em sua fatura.

Quando o Ministro Alexandre de Moraes aduz que a não incidência de ICMS sobre demanda de potência fere o princípio da isonomia tributária ele não leva em consideração o princípio da capacidade contributiva, em que cada contribuinte deve contribuir para as despesas coletivas de acordo com o seu poder econômico, como disposto no art. 145, §1º da CF, não sendo necessário profundo conhecimento sobre o tema para perceber que consumidores de energia elétrica do grupo A possuem uma capacidade contributiva superior a consumidores domésticos, logo, não estando em situações equivalentes como sugere o Princípio da Isonomia Tributária, previsto no art. 150, II, da CF.

Além do mais, não estamos tratando sobre tarifas de energia elétrica e sim sobre a demanda de potência contratada a qual, como elucidado acima, não é passível de tributação via ICMS por não se tratar de efetivo consumo pelo contribuinte, tal qual afirma o voto do Ministro Dias Toffoli em voto vencedor, ao citar a tese do Ministro Teori Zavascki no REsp nº 960.4766/SC, o qual estabelece que é indevida a incidência de ICMS sobre a parcela correspondente à demanda contratada e que não foi utilizada. O Ministro ainda realça a manifestação do Superior Tribunal de Justiça através da súmula 391, pela qual firma o entendimento de que a base de cálculo para o ICMS energia elétrica deve ser a quantidade de energia efetivamente consumida e não o total contratado.

O Ministro Edson Fachin, em concordância com o voto e a tese defendida pelo Ministro Dias Toffoli, estabelece de forma clara que uma operação só está apta a ser tributada se houver transferência (física, jurídica e econômica). Dito isto, a incidência do ICMS em relação à energia elétrica só é possível com a prática de negócios jurídicos que giram em torno de sua geração, transmissão, distribuição ou consumo. Levando em consideração que as empresas consomem mais energia do que consumidores domésticos, é normal que estas tenham a necessidade da disponibilização de uma grande quantidade de energia elétrica por parte das concessionárias. As concessionárias, por sua vez, têm um custo por esta disponibilização, a qual, por óbvio, deve ser paga. Entretanto, esta disponibilização a ser paga somente poderá constituir fato gerador da

tarifa de serviço público e não fato gerador do ICMS, como está se debatendo, visto que não há circulação da energia entre a concessionária e a empresa contratante.

Dito isto, o Ministro entende que a demanda de potência não é passível, por si só, de tributação por ICMS, visto que somente integra a base de cálculo deste imposto os valores referentes às operações que tiveram seu efetivo consumo pelo consumidor final.

4. REPERCUSSÃO GERAL

Em 2020 houve julgamento no Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário 593.824-7 /SC (Tema 176), sob a sistemática da repercussão geral, avaliando a questão que envolve a inclusão dos valores pagos a título de demanda contratada (demanda de potência) na base de cálculo do ICMS sobre operações envolvendo energia elétrica. Foi fixado a tese: “A demanda de potência elétrica não é passível, por si só, de tributação via ICMS, porquanto somente integram a base de cálculo desse imposto os valores referentes àquelas operações em que haja efetivo consumo de energia elétrica pelo consumidor”.

Segue mesmo entendimento decisão de 2009, na 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Pernambuco, no Agravo de Instrumento nº 0181903-6 que aprovou, por unanimidade, a decisão de que o valor do contrato de garantia da ‘demanda reservada de potência’ não é, por si só, fato gerador do ICMS. Tal decisão teve como embasamento o REsp.647.553/ES, o qual adotou a sistemática de “não admitir, para base de cálculo de ICMS sobre transmissão de energia elétrica, o critério de demanda reservada ou contratada (...), uma vez que este tributo somente deve incidir sobre o valor correspondente à energia efetivamente consumida”, bem como o REsp 343.952/MG que disciplina que somente com a saída do bem adquirido do estabelecimento produtor e o ingresso no estabelecimento adquirente é que ocorre o fato gerador do ICMS.

Portanto, segue sendo esta a linha de raciocínio predominante nas Jurisprudências dos Tribunais e Superiores Tribunais.

CONCLUSÃO

Ao atribuir à energia elétrica características de mercadoria, a Carta Magna de 88 confere verdadeira inovação ao torná-la incidente de tributação via ICMS. A partir disso, a energia elétrica se insere sob efeitos das normas que regulam o ICMS que, como pudemos observar, estabelecem seu fato gerador na saída/transmissão da mercadoria ao consumidor final, bem como a base de cálculo deste imposto se satisfaz na saída da mercadoria, como dispõe os art. 12, I, II e 13, I da Lei Kandir.

As especificidades da energia elétrica possibilitam casos que não encontram, *a priori*, respaldo na legislação vigente de ICMS. Dentre esses casos controvertidos, estão aqueles em que empresas que necessitam de grandes potências de energia disponível contratam determinada demanda de potência. A cobrança de tarifação binômica para estes casos supra concorre para que a energia elétrica, que sequer foi utilizada pelo consumidor final seja tributada de ICMS, sendo nosso entendimento desta tributação como inválida e de teor contrário ao princípio de seletividade da energia elétrica, prevista no art. 10, I, da Lei n. 7.883/89, posição defendida pela jurisprudência no julgamento REsp.647.553/ES, analisada neste artigo.

Dessarte, considerando todas as razões expostas sobre o tema 176 e julgados anteriores, nos posicionamos em consonância à jurisprudência dominante, visto que não vislumbramos coerência na incidência de ICMS sobre a demanda contratada sem o seu efetivo consumo, em razão de que o mero apreço desta incidência levaria à descaracterização do que a legislação e a doutrina dispõe sobre o ICMS, assim como aceitar o contrário do que o tema 176 estabelece estaria violando o que o princípio da seletividade tende a proteger, a qual pretende tornar viável a utilização da energia elétrica, devendo, esta, ser acessível a todos levando em conta a essencialidade deste serviço.

REFERÊNCIAS

ANNEL (Agência Nacional de Energia Elétrica). **POR DENTRO DA CONTA DE LUZ:** informação de utilidade pública. 7. ed.

Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica, 2016. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br/documents/656877/15290115/Por+dentro+da+conta+de+luz+2016/19593350-705c-e18b-bca-5-b18ba7ed7217>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BARTINE, Caio. **Manual de Direito Tributário**. Cap 3: ICMS.

BERGAMINI, Adolpho. O ICMS, o princípio da seletividade, os serviços de comunicação e o fornecimento de energia elétrica. *In*: CARVALHO, Antonio Augusto Silva Pereira de; FERNÁNDEZ, German Alejandro San Martín (coord.). **Estudos em homenagem a José Eduardo Monteiro de Barros**: direito tributário. São Paulo: MP, 2010, p. 65.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 33, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2001**. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 391 do STJ**. O ICMS incide sobre o valor da tarifa de energia elétrica correspondente à demanda de potência efetivamente utilizada. Primeira Seção, em 23.9.2009 DJe 7.10.2009, ed. 455. Disponível em: [file:///C:/Users//Downloads/5455-20095-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users//Downloads/5455-20095-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 17 jun. 2021

BRASIL. Ministério da Economia. Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. **Boletim de arrecadação de tributos estaduais**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjE1ZDQzNTAtNTUxMC00MTc2LWUyMTEtZjdk-ZjRlZjk4YzUyIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTZhNTEtNGYxO-C04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: 10 ago. 2021.

DANILEVICZ, Rosane. **O Princípio da Essencialidade na Tributação**. 2009. Disponível em: <https://fesdt.org.br/docs/revistas/3/artigos/13.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

- FAVIERI, Fernanda Cristina. Entenda como funciona a incidência de ICMS sobre energia elétrica. 2018. Disponível em: <https://fernandacristinadefaveri.jusbrasil.com.br/artigos/544810435/o-icms-sobre-energia-eletrica>. Acesso em: 29 jul. 2022.
- GODOI, Marciano Seabra de. Seletividade e ICMS: para onde a Constituição de 1988 apontou e para onde a política fiscal dos Estados realmente nos conduziu. In: COÊLHO, Sacha Calmon Navarro (coord.). **Código Tributário Nacional 50 anos – estudos em homenagem à Professora Misabel Abreu Machado Derzi**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 438-439.
- HARADA, Kiyoshi. ICMS: alguns aspectos controvertidos. 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/09/12/icms-energia-eletrica-tributacao/>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- LARA, Daniela; MATTOS, Manuela. STF: ICMS incide apenas sobre demanda contratada de energia elétrica efetivamente consumida. 2020. Disponível em: <https://rolim.com/informes/stf-icms-incide- apenas-sobre-demanda-contratada-de-energia-eletrica-efetivamente-consumida/>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- LIMA, Pedro Henrique Streppel; Letang, Daniel. ICMS sobre demanda contratada de energia elétrica, 2020. Disponível em: <https://letang.com.br/icms-sobre-demanda-contratada-de-energia-eletrica/>. Acesso em: 06 ago. 2021.
- NASRALLAH, Amal. STF define em repercussão geral que não incide ICMS sobre a demanda contratada. 2020. Disponível em: <https://tributarionosbastidores.com.br/2020/04/stf-define-em-repercussao-geral-que-nao-incide-icms-sobre-a-demanda-contratada/>. Acesso em: 29 de jul. 2021.
- NETO, JOÃO DE SOUZA. Seletividade em função da essencialidade: icms e energia elétrica. Revista Direito Tributário Atual. Disponível em: <https://ibdt.org.br/RDTA/seletividade-em-funcao-da-essencialidade-icms-e-energia-eletrica/><https://jus.com.br/artigos/84037/cobranca-de-icms-na-conta-de-energia-empresas->

-devem-pagar-imposto-apenas-sobre-o-que-consumiu-e-nao-pela-demanda-contratada. Acesso em: 17 ago. 2021.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. Veja como o STJ tem julgado questões sobre o fornecimento de energia elétrica. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-14/veja-stj-julgado-questoes-fornecimento-energia>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

STF. **Recurso Extraordinário nº 714.139/ SC**. Relator: Mins. Marco Aurélio. DJ: 26/04/2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23108504/agreg-no-recurso-extraordinario-re-714139-sc-stf/inteiro-teor-111574015>. Acesso em: 10 jun. 2021.

STF. **Recurso Extraordinário nº 593.824-7/ SC**. Relator: Min. Edson Fachin. DJ: 07/12/2009. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6937445/recurso-extraordinario-re-554328-sc-stf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

STRANO, MESSETTI. 2020. **ICMS – Elementos estranhos na base de cálculo**. Disponível em: <https://stm.adv.br/icms-energieletrica/>. Acesso em: 06 ago. 2021

SILVA, Daniela. **Alíquotas do ICMS energia elétrica e seletividade**: análise da constitucionalidade sob a perspectiva jurisprudencial em 2016. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/11257/1/DAS07062017.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2021.

ARTIGOS – GLOBALIZAÇÃO

A INFLUÊNCIA DA MUDANÇA CLIMÁTICA NAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS

*Lucas de Carvalho Moreira*³¹

INTRODUÇÃO

Desde a Revolução Industrial com as máquinas a vapor e a mudança para a principal fonte de energia ser o carvão, o ser humano vem mudando e alterando o ambiente ao seu redor de maneira mais radical e com maior velocidade que nas gerações passadas. As últimas décadas foram marcadas por vários pontos de grande desenvolvimento acelerado em todo o globo, mas todo esse progresso veio com o custo da preservação ambiental, a utilização predominante de combustíveis fósseis e a ideologia de que o avanço humano só é possível com o sacrifício da natureza estão trazendo consequências preocupantes no presente e o futuro apresenta um cenário ainda mais alarmante com a amplificação do aquecimento global, extinção endêmica de animais e eventos geofísicos incomuns acontecendo em todo o globo.

Este artigo vem para elucidar como a ameaça de mudanças climáticas irreversíveis está influenciando as decisões de chefes de Estados e organizações internacionais. Assim, será apontado quais são os principais

³¹ Graduando em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais

problemas enfrentados, quais medidas estão sendo tomadas, as possíveis medidas viáveis para solucionar esse problema e como esse problema altera a relação entre os Estados. Por fim, o artigo vem com objetivo de iluminar as atitudes mais recentes e as tragédias ambientais que afetam toda a população mundial de maneira direta ou indiretamente

1. REGISTROS DA MUDANÇA CLIMÁTICA

Mudanças climáticas naturais sempre aconteceram ao longo de milhares de anos na Terra, contudo sempre foram de ocorrência natural como eventos das placas tectônicas, variações no distanciamento do Sol e da Lua, as glaciações e outras anomalias repentinas que podem acontecer. Entretanto, a partir da existência do *Homo Sapiens*, este vem exercendo uma mudança radical no ambiente cada vez mais profunda, a princípio eram mudanças para garantir a sobrevivência das comunidades fixas em uma determinada região com mudanças de cursos de água, construção de diques e limpeza da mata para a construção de mais casas ou em busca de terreno fértil conforme a população crescia. Todavia, a maior mudança veio com a Revolução Industrial, em destaque na Inglaterra, a capacidade do homem não se sustentava mais em apenas em alterar o ambiente, mas sim em conseguir desestabilizar o equilíbrio climático (HONTY, 2019). Essa nova capacidade veio com a revolução tecnológica e técnica de produção, com o maquinário sendo alimentado por um novo tipo de material, o carvão, que fornecia energia o suficiente para as máquinas a vapor e as novas termelétricas que surgiam no mundo. Apesar disso, representar um avanço no nosso sistema produtivo e estilo de vida, também representa que estavam lançando na atmosfera toneladas de CO₂ que estariam fora do ciclo do carbono, uma vez que estes estavam armazenados no subsolo.

A partir desse momento, a humanidade vem buscando outras espécies de combustíveis para abastecer suas nações e aumentar seu crescimento, após o carvão, e até os dias de hoje o combustível predominante é o petróleo, com capacidade energética muito maior que a do carvão, porém o acesso a esse material é ainda mais complexo, uma vez que esse recurso se encontra em profundidades muito superiores que à do

carvão, concentrando quantidades de CO₂. Esses combustíveis fósseis são os principais agentes no agravamento do efeito estufa – efeito que concentra gases na atmosfera para impedir que toda radiação solar volte para o espaço, mantendo o calor na terra – já que a concentração elevada desses gases pode provocar a absorção excessiva e aumentar a temperatura do globo (IPCC, 2022).

Tudo isso ia acontecendo sem a preocupação de que os resíduos da queima desses combustíveis e de outros processos, por exemplo, a liberação do metano e do clorofluorcarboneto, estariam interferindo no equilíbrio climático do planeta. Em 1988, o físico americano James Hansen foi o primeiro cientista a perceber os efeitos do aquecimento global, logo em 1995, o relatório do IPCC (sigla em inglês para Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas) constatou que havia influência humana nas mudanças do clima, e em 1998, o climatologista Michael Mann apresenta um gráfico em que demonstra como nas últimas décadas houve um aumento desproporcional na temperatura do planeta (WWF, 2015). Logo, é visível como já possuímos registros de quando e como essas alterações surgiram, além de artigos e apresentações para o alerta do perigo da interferência humana no clima que são essenciais para pensar em medidas para contornar esse problema.

2. CONVENÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Com o avanço das mudanças climáticas, tornou-se necessário discutir isso de maneira mais ampla, discutindo as emissões de carbono, a pegada ecológica, a água virtual – a utilização da água para produção de diversos objetos, incluindo o uso ou a poluição gerada – e demais assuntos que ameaçam o meio ambiente. Dentre essas convenções, é importante lembrar que apenas uma ação conjunta conseguirá um efeito para garantir um futuro sustentável, uma vez que é um problema que afeta a todos.

Uma das primeiras convenções sobre o meio ambiente ocorreu em 1972 na cidade de Estocolmo, seguida pela Rio-92 como as pioneiras no assunto de desenvolvimento sustentável e como a responsabilidade

deveria ser distribuída de maneira proporcional com a interferência ambiental provocada, como fica exposto nesse trecho sobre a conferência Rio-92:

Um evento como a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento pode, deve e precisa ser visto por muitos ângulos. Cada um deles revelará um pedaço da história e ajudará a entender nuances e minúcias importantes para a apreensão das grandes questões globais. A chamada Eco-92 tem história e desdobramentos importantes dos pontos de vista científico, diplomático, político, social e da comunicação. E ainda exige uma compreensão específica a partir de uma realidade brasileira. Da mesma forma que pressupõe abordagens apropriadas para cada um dos grandes temas da Conferência (NOVAES, 1992, p. 79).

Nesse contexto, fica aparente como as mudanças climáticas começam a exercer influência na política internacional, uma vez que, em 1994, o primeiro acordo assinado para o combate a essas mudanças determinou que os países iriam estabilizar a emissão de gases que potencializam o efeito estufa (WWF, 2008). Ademais, foram necessárias metas mais rígidas e específicas que determinam um máximo de emissões mais uniformes para todos os países, assim, foi assinado o Protocolo de Quioto em 1997 com duração até 2012, mas sendo ratificado apenas em 2005, quando atingiu o número mínimo de assinaturas. Segundo o protocolo, “as nações industrializadas que assinaram o documento devem diminuir suas emissões de gases de efeito estufa em 5,2% em relação aos níveis emitidos em 1990” (WWF, 2008).

Apesar das nações darem sinais positivos em relação a esse tema, em 2009, na Conferência de Copenhague, os países participantes não chegaram em um consenso, uma vez que diversos agentes protestavam contra o acordo por parecer pouco transparente e antidemocrático com as diversas imposições aos países e as punições pouco esclarecidas para aqueles que não atingissem a meta até o ano final. Entretanto, mesmo não sendo um documento formalizado e com validade jurídica, o acordo serviu como um guia para os países atingirem um desenvolvimento mais

sustentável, além disso serviu para dar prestígio à diplomacia brasileira, já que o Brasil tomou a liderança do compromisso de reduzir as emissões de carbono, servindo para dar destaque na política internacional como é visto no trecho a seguir do Programa Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo:

O Brasil teve uma participação de destaque nesse encontro, indicando que o país terá um importante papel de liderança nas próximas rodadas de reuniões. Em seu discurso, o então presidente Lula apresentou o compromisso voluntário nacional de reduzir entre 36,1% e 38,9% a emissão de gases de efeito estufa até 2020, meta transformada na Lei N° 12.187 de 29 de dezembro do mesmo ano. O país, na posição de emissor de grandes quantidades de CO₂ provenientes da destruição e degradação de florestas, propôs também a redução do desmatamento na Amazônia em 80% até o ano de 2020 (PROCLIMA, 2020).

Por último, em 2012, o Rio de Janeiro volta a sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável com o objetivo de renovar as promessas feitas em 1992. Isso é um gesto simbólico de demonstrar o comprometimento brasileiro com a problemática do clima global, com uma política externa participativa o Brasil se destacava cada vez mais no âmbito ambiental, uma vez que já era referência por grande parte da matriz energética do país ser de baixa liberação de gases e pelo desenvolvimento de biocombustíveis, como etanol e biodiesel.

3. POLÍTICA AMBIENTAL DOS ANOS RECENTES

Apesar dos diversos protocolos e tratados assinados, o principal objetivo dos Estados é fazer o PIB crescer, manter a economia forte e atender às demandas dos diversos setores da sociedade. Desse modo, as políticas ambientais ficam enfraquecidas ou são tratadas como assuntos secundários, já que um país que não atinge marcas recordes de crescimento não mantém os líderes no poder. Como aponta um estudo da Consultoria Legislativa brasileira:

A importância ou o nível de centralidade das políticas ambientais varia significativamente entre países e entre regiões. Ape-

sar disso, pode-se argumentar que na maioria dos países essas políticas ainda apresentam situação de marginalidade, pois os objetivos prioritários dos governantes tendem a ser, e não necessariamente nessa ordem, fazer crescer o PIB, elevar a popularidade do dirigente e manter no poder o grupo dominante (SILVA, 2015, p. 270).

Apesar do início do século a mentalidade das pessoas está voltada à consciência ambiental como demonstra Silva nos estudos apresentados, 8 em cada 10 brasileiros achavam necessária a proteção ambiental mesmo que fosse necessário frear o desenvolvimento ou ter um lento crescimento econômico (PEW RESEARCH, 2010). Entre 2016 e 2020, após crises econômicas e políticas, um fenômeno se fortaleceu para enfraquecer os debates sobre a preservação ambiental e os esforços de colaboração internacional para diversas temáticas, inclusive a ambiental. Esse caso foi a propagação de notícias falsas, discursos que atacam a ciência e o fortalecimento de movimentos de extrema-direita, usadas por grupos políticos ou organizações para influenciar no comportamento humano que nos casos recentes vêm facilmente manipulados pela internet e pelas mídias sociais. O artigo da universidade de Oxford demonstra esse comportamento:

In this report, we focus specifically on cyber troops – or government or political party use of social media to manipulate public opinion. In 44 countries, we found evidence of a government agency using computational propaganda to shape public attitudes. This category of actors includes communication or digital ministries or military-led campaigns (OXFORD, 2019, p. 11).³²

32 Neste relatório, nos concentramos especificamente nas tropas cibernéticas - ou uso de mídia social por governos ou partidos políticos para manipular a opinião pública. Em 44 países, encontramos evidências de uma agência governamental usando propaganda computacional para moldar as atitudes públicas. Esta categoria de atores inclui comunicação ou ministérios digitais ou campanhas lideradas por militares (OXFORD, 2019) (Tradução nossa)

Na maioria dos países em que este estudo foi baseado percebeu-se um grande número de usos de desinformações para manipular senso comum, entre elas que a mudança climática é uma tentativa do governo de aumentar seu poder sobre o povo e as empresas, partindo que a ideologia do governo é nociva para toda a sociedade e, assim, atores políticos de baixo clero com discursos populistas aproveitam essa onda para assumirem cargos de poder.

Para elucidar esse fato, a análise dos governos norte-americanos e brasileiros é de suma importância para a conjuntura política das Américas, além das consequências que esses governos trazem para a preservação ambiental e da capacidade de se sentar com diversos outros países para discutir esse problema. Em primeiro ponto, a vitória do republicano Donald Trump por meio de manipulação de dados e comportamentos das pessoas, explorando suas vulnerabilidades e medos expôs como criaram uma rede de desinformação que furou acordos de décadas em prol de uma minoria. Nos EUA, o *lobby* dos combustíveis fósseis já vem a vários anos patrocinando diversos estudos para tentar demonstrar que esse tipo de energia é benéfico para o planeta (BRULLE, 2018). Logo, eles conseguem regulamentações menos rígidas, maior investimento do Estado e a compra de suporte dos deputados e senadores.

Em 2016, a vitória de Trump foi um sinal verde para as empresas participantes desse *lobby* levarem o discurso ainda mais adiante e aumentarem sua taxa na pegada ecológica, uma vez que as atitudes do atual presidente são calcadas no negacionismo científico e no pensamento conservador. Isso pode ser exemplificado quando a embaixada dos Estados Unidos notificou o Brasil sobre a saída do país do Acordo de Paris (2017), esse gesto sinaliza aos aliados como eles devem manejar a política industrial e ambiental para manter a boa relação, ademais, o chefe do Executivo estadunidense também minimizou as queimadas da Califórnia, uma das piores do século, que devastou 800 mil hectares, como demonstra uma reportagem da BBC: “Poucos dias antes, Trump se recusou a admitir que os grandes incêndios na costa oeste do país estão ligados às mudanças climáticas, como afirmam vários cientistas” (LISSARDY, 2020).

Em 2018, a vitória do atual presidente Jair Bolsonaro, que seguiu os mesmos passos de Donald Trump para a ascensão política, demonstra como desinformação também se passa pela América Latina, uma vez que o jogo político brasileiro foi baseado em diversas notícias falsas, com a antipolítica no cenário atual e com o uso de brechas no regulamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para mudar a balança de votos a seu favor. O então presidente se diz totalmente alinhado com o pensamento ideológico do ex-chefe estadunidense, adotando políticas econômicas neoliberais e tentando sobrepor o Estado brasileiro a um costume conservador. Em questões ambientais, Bolsonaro também se liga à ala negacionista e à bancada do agronegócio no Congresso brasileiro, para minimizar as infrações ambientais e para enfraquecer as instituições de proteção do meio ambiente. Esses fatos são visíveis com as queimadas da Amazônia em 2019 e em 2020, além da devastação do Pantanal em 2020 que começou por incêndios ilegais que, em maioria, servem ou para limpar uma área ou abrir espaço para pasto para gado sem a autorização das instituições fiscalizadoras.

Para exemplificar, em 2019, as queimadas na Amazônia tomaram grandes proporções quando fazendeiros latifundiários e grileiros utilizaram do fogo para expandir seu alcance dentro da floresta e tomar posse de terrenos da união ou de pequenos fazendeiros, o Centro de Informação sobre Empresas e Direitos Humanos (CIEDH) demonstrou como o presidente brasileiro tentou tirar a culpa dos dois agentes antes citados e colocar nas ONGs que lutam para a preservação ambiental da região, justificando que as ações destas seriam para sabotar o seu governo, mas dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e da Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA) demonstram que as atitudes de Bolsonaro privilegiam o agronegócio em vez da conservação ambiental, uma vez que nesse período o avanço da fronteira agrícola e o número de focos de calor bateram recordes em comparação com os anos passados (CIEDH, 2019). Esses fatores incentivam agentes ilegais a praticar tais atos uma vez que percebem a impunidade e a aproximação do discurso do Executivo federal brasileiro que favorece o desenvolvimento sem conservação ambiental, segundo uma perícia do Governo de Mato Grosso, os incêndios nas reservas do Pantanal foi provocado

por ação humana que levou à morte de diversos animais endêmicos e provocou a seca de diversas planícies inundáveis, uma característica mais importante do Pantanal (RIBEIRO, 2020)

Em uma análise do lado oriental, a China, um dos maiores emissores de CO₂ das últimas décadas e um dos principais atores na política internacional, se transformando em uma nova potência econômica, utilizou o discurso de que os países desenvolvidos estavam tentando frear o crescimento dos países em desenvolvimento para manter a relação de poder sobre eles. Logo, a China, segundo o World Resources Institute (WRI), liberou mais gases agravantes do efeito estufa nos últimos anos, entretanto, no acumulado o país asiático aparece em segundo lugar no lançamento de gases acumulado, atrás apenas dos Estados Unidos (World Resources Institute, 2019). Contudo, uma reportagem da Deutsche Welle em 2018 apresenta como a China vem reduzindo as emissões de CO₂ na atmosfera, trocando o uso de combustíveis fósseis como carvão e gás natural por novas energias renováveis, entre elas a solar e eólica. Apesar dessas substituições, a China também vem construindo novas usinas nucleares que não contribuem com o aquecimento global, mas produz poluição térmica por causa da necessidade de resfriamento dos reatores e resíduos radioativos (OSTERATH, 2018).

4. A POLÍTICA INTERNACIONAL FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Um das principais características das políticas internacionais são a capacidade de determinar condutas baseadas em tratados, que podem não ter poder de sanção, antes já assinados pelos países participantes e a política internacional não se baseia apenas entre dois países, mas na anarquia entre os Estados, os quais cada um é soberano de um território e não há um poder central para impor ordem entre os demais. Entretanto, ultimamente diversos vêm adotando posturas que contradizem com o que eles se comprometeram a realizar anos atrás. A aproximação das políticas industriais brasileiras e estadunidenses se deve a um contexto ideológico que o progresso não pode ser parado para a conservação ambiental, que o presente é mais importante que o futuro.

No contexto dos Estados Unidos é muito difícil propor embargos ou promover o boicote das empresas americanas, uma vez que este é o principal parceiro comercial de diversos países e a maior economia mundial, além do comércio global ser promovido pela moeda dólar americano, caracterizando-o como uma potência hegemônica no cenário internacional (GILPIN, 2001).

Já o posicionamento brasileiro na comunidade internacional é mais frágil, uma vez que o país se sustenta na exportação de matérias-primas, insumos agrícolas e pouca tecnologia, deixando o país vulnerável às variações climáticas para ter um ano com alto crescimento do PIB ou não (IPCC, 2022). No começo do governo de Jair Bolsonaro, as queimadas e a omissão em relação a esse assunto foram os principais pontos críticos da comunidade internacional, a repercussão foi tão forte que integrantes do mercado europeu começaram a planejar um boicote aos produtos brasileiros se nada fosse feito, já que a regulamentação europeia não permite a produção insustentável e, assim, o preço dos produtos brasileiros frente aos europeus ficava mais barato nas prateleiras das lojas (VEIGA, 2020). Esse mesmo assunto trouxe outros problemas para o Brasil, o possível esvaziamento do Fundo da Amazônia que é financiado por países europeus, principalmente Alemanha e Noruega, que tem a finalidade de criar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento na Amazônia, além de ações de conservação e do uso sustentável do bioma (MORI, 2021). A ideia do Fundo foi proposta pelo governo brasileiro em 2007, durante a 13ª Conferência da ONU sobre as Mudanças no Clima (COP-13), e teve sua criação autorizada pelo BNDES em 2008. As doações ao Fundo são voluntárias e estão condicionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento. O presidente brasileiro ainda acusou esses países de interferência na soberania nacional, que essas doações tinham objetivos de trazer a possibilidade de exploração dos recursos da Amazônia, segundo a ((o)) eco não há motivo para desconfiança, como mostra o trecho a seguir:

Segundo especialistas ouvidos por ((o))eco, os documentos que regulam e regulamentam o Fundo não preveem qualquer interferência dos doadores na escolha dos projetos aprovados ou na

gestão dos recursos. A decisão de onde será aplicado o dinheiro é do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa), que tem a atribuição de estabelecer as diretrizes e critérios para aplicação dos recursos, acompanhar as informações sobre essas aplicações e aprovar o relatório de atividades (PRIZIBISCZKI, 2019).

Essa consequência seria um impacto na economia brasileira que é dependente do comércio internacional com as exportações, com os produtos barrados pelo mercado europeu haveria prejuízos para diversos setores brasileiros. Além disso, a chanceler Angela Merkel anunciou que a maneira que o Brasil vem lidando com a política ambiental e desrespeitando tratados de comprometimento para redução de emissão de CO2 por desmatamento estaria ameaçando o acordo entre a União Europeia e o MERCOSUL - sendo um dos maiores acordos entre dois blocos econômicos que permite uma área de livre comércio para os países integrantes -, uma vez que diversos ambientalistas pressionaram o parlamento alemão por uma resposta contra a omissão brasileira a respeito das queimadas (DW, 2020). Esses efeitos demonstram como o governo brasileiro parece não se atentar a sua imagem no exterior e como essas ações podem desestimular investidores estrangeiros que antes viam grande potencial no país.

Por fim, é importante ressaltar que com os Estados Unidos abdicando da liderança no combate à mudança climática, o bloco europeu e a China tentam assumir esse papel, aumentando a influência e o poder de decisão dos países. Ademais, é notável como a China vem usando o *Soft Power* - Soft power é um termo desenvolvido por Joseph Nye, que significa "a capacidade de um Estado de conseguir o que ele quer pela atratividade da sua cultura, suas ideias, sua política doméstica e diplomacia" (TREMBLAY, 2007) - para adquirir influência nas regiões periféricas do território chinês, nos países vizinhos e também na comunidade internacional, por exemplo, na Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, os EUA vão perdendo relevância no cenário internacional como uma das possíveis lideranças por busca de energias limpas e atitudes sustentáveis, dando lugar a antigas nações e à crescente potência chinesa, que apesar de demonstrar pouco esforço para reduzir a massa gigantesca

de CO₂ vem apresentando resultados que poderiam indicar uma redução mais rápida do que o esperado. Como noticia o jornal *El País*:

O compromisso chinês é atingir o pico de emissões em 2030 e reduzi-las a partir daí. Os analistas acreditam que esse pico chegará antes, graças ao abandono do carvão e ao avanço das energias renováveis. Isso aconteceria em 2025, de acordo com um relatório da London School of Economics (PLANELLES; VIDALLIY, 2017).

CONCLUSÃO

É evidente como as mudanças climáticas desempenharam um papel fundamental para novas estratégias da política internacional, uma vez que estas não alteram apenas os aspectos geofísicos da terra, mas também interferem no mercado financeiro, nos negócios dos países e na geopolítica mundial. Diversos países se comprometeram a reduzir suas emissões de maneira voluntária para contribuir com a luta contra o aquecimento global, mesmo que diversos outros países andem na contramão do mundo, outras lideranças aparecem para iluminar essa questão de extrema importância para a sobrevivência humana e para conseguir manter o diálogo aberto entre as nações.

As diversas convenções e tratados foram o passo inicial na busca de um desenvolvimento sustentável e redução das alterações climáticas. Representam também um avanço na diplomacia, uma vez que foi possível convencer diversas nações a ter um desenvolvimento mais lento em troca da preservação ambiental, já que as ações locais têm efeitos globais, de forma que é de suma importância a responsabilização dos países por seus atos e que eles ajam de acordo com as regras predeterminadas para o convívio harmonioso, e para que não haja perdas materiais e humanas no futuro.

O momento atual não deve tolerar pensamentos ultrapassados que não consigam estabelecer o equilíbrio entre o desenvolvimento humano e a preservação ambiental, ambos são necessários para as sociedades do mundo todo, a política internacional deve abrir espaço para relações

de cooperação entre os países. Desastres naturais vêm ocorrendo a cada ano com maiores intensidades, reflexo da ação humana no planeta, demonstrando a necessidade de mudar a política ambiental e industrial dos países para uma que substitua os meios fósseis o mais rápido possível. Alguns países já apresentam esforços para tentar mudar o panorama da sociedade, mas é necessário lembrar que os esforços precisam ser agora e de maneira eficiente.

REFERÊNCIAS

BRADSHAW, Samantha; HOWARD, Philip. **The Global Disinformation Order**. Computational Propaganda Research Project. Oxford. 2019. Disponível em: <https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/09/CyberTroop-Report19.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

BRULLE, Robert. The climate lobby: a sectoral analysis of lobbying spending on climate change in the USA, 2000 to 2016. **Climatic Change** 149, p. 289-303, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10584-018-2241-z>. Acesso em: 16 set. 2022.

CENTRO DE INFORMAÇÃO SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS. **Brasil: Queimadas na Amazônia podem ter sido provocadas por grileiros e fazendeiros, mas Bolsonaro culpa ONGs e cientistas alegam que presidente favoreceu desenvolvimento e não a conservação, empresas boicotam**. 30 ago. 2019. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/pt/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/brasil-queimadas-na-amaz%C3%B4nia-podem-ter-sido-provocadas-por-grileiros-e-fazendeiros-mas-bolsonaro-culpa-ongs-e-cientistas-alegam-que-presidente-favoreceu-desenvolvimento-e-n%C3%A3o-a-conserva%C3%A7%C3%A3o-empresas-boicotam/>. Acesso em: 16 set. 2022.

DEUTSCHE WELLE. **Merkel: Amazon deforestation threatens EU-Mercosur deal**. 21 ago. 2020. Disponível em: <https://www>.

dw.com/en/merkel-amazon-deforestation-threatens-eu-merco-sur-deal/a-54651194. Acesso em: 16 set. 2022.

GILPIN, R. **Global Political Economy**: understanding the International Economic Order. Princeton: Princeton University Press, 2001.

HONTY, Gerardo. **Uma história social da mudança climática**. Instituto Humanitas Unisinos. 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/591246-uma-historia-social-da-mudanca-climatica>. Acesso em: 16 set. 2022.

IPCC, 2022: **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 p., doi:10.1017/9781009325844. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf. Acesso em: 16 set 2022.

LISSARDY, Gerardo. **Trump x Ciência: os embates incomuns entre o presidente dos EUA e especialistas em clima e coronavírus**. BBC. 21 set. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54215423>. Acesso em: 16 set. 2022.

MORI, Letícia. **Falas de Bolsonaro sobre Amazônia na ONU não condizem com realidade, dizem pesquisadores**. BBC News Brasil. 21 set 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58644548>. Acesso em: 16 set. 2022.

NOVAES, Washington. Eco-92: avanços e interrogações. **Estud. av.**, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 79-93, Aug. 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 set. 2022.

- OSTERATH, Brigitte. **China tem recuo nas emissões de CO2.** Deutsche Welle. 03 Jul. 2018. Disponível em: <https://p.dw.com/p/30kmg>. Acesso em: 16 set. 2022.
- PLANELLES, Manuel; VIDAL LIY, Macarena. China e Europa se aliam na luta climática contra Trump. **El País**. 30 mar. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/30/internacional/1490872926_817917.html. Acesso em: 16 set. 2022.
- PRIZIBISCZKI, Cristiane. **Por que, afinal, Noruega e Alemanha doam recursos para o Brasil? O Fundo Amazônia em 10 perguntas e respostas.** 04 set. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/por-que-afinal-noruega-e-alemanha-doam-recursos-para-o-brasil-o-fundo-amazonia-em-10-perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 16 set. 2022.
- RIBEIRO, Evelyn. **Perícia constata que incêndio em reserva no Pantanal foi provocado por ação humana.** SECOM-MT. 04 set. 2020. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/15327756-pericia-constata-que-incendio-em-reserva-no-pantanal-foi-provocado-por-acao-humana>. Acesso em: 16 set. 2022.
- SILVA, Eduardo. **POLÍTICA INDUSTRIAL E MEIO AMBIENTE NO BRASIL NO SÉCULO XXI.** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília. 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/politica-industriale-meio-ambiente-no-sec-xxi_eduardo-fernandez_politicas-setoriais. Acesso em: 16 set. 2022.
- TREMBLAY, Mathieu. **L'émergence du soft power chinois.** Plateforme Québécoise de Journalisme Citoyen, 2007. Disponível em: <http://www.centpapiers.com/lemergence-du-soft-power-chinois/799/>. Acesso em: 16 set. 2022.
- U.S. MISSION BRAZIL. **Sobre a Saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris.** 06 nov. 2019. Disponível em: <https://br.usem->

bassy.gov/pt/sobre-a-saida-dos-estados-unidos-do-acordo-de-paris/. Acesso em: 16 set. 2022.

VEIGA, Edison. **Europa aperta o cerco contra produtos brasileiros**. Deutsche Welle. 20 Jun. 2020. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3e2d7>. Acesso em: 16 set. 2022.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. **Os países que mais emitiram gases de efeito estufa nos últimos 165 anos**. 15 abr. 2019. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/04/ranking-paises-que-mais-emitem-carbono-gases-de-efeito-estufa-aquecimento-global>. Acesso em: 16 set. 2022.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Conheça mais sobre a história das mudanças climáticas**. 20 mar. 2015. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?44502>. Acesso em: 16 set. 2022.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **A história da Convenção de Clima, Protocolo de Quioto e próximo acordo global de clima**. 28 nov. 2008 Disponível em: https://www.wwf.org.br/informacoes/sala_de_imprensa/?uNewsID=16780#:~:text=O%20primeiro%20acordo%20internacional%20sobre,especificou%20o%20limite%20das%20concentra%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 16 set. 2022.

ARTIGOS – NACIONALIDADE

A NATURALIZAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

*Mariana Moron Saes Braga*³³

*Lane Cardim Soares*³⁴

INTRODUÇÃO

O conceito de nacionalidade, como a concebemos nos dias de hoje, está diretamente ligado ao conceito de Estado moderno, que criou a necessidade de definir os seus nacionais. Os três elementos fundamentais e constitutivos do Estado são o povo, território e governo. Quando atribuímos a nacionalidade a determinado indivíduo, significa dizer que ele é parte integrante de determinado povo, que pertence a um respectivo Estado. É, pois, nacional deste Estado. A esse conjunto de indivíduos que ocupam o território do Estado é que se aplica o conceito de nacionalidade.³⁵

33 Docente do Departamento de Sociologia e Antropologia da UNESP - Campus de Marília/SP. Coordenadora do GEMIIN - Grupo de Estudos em Migrações Internacionais Contemporâneas.

34 Graduada em Relações Internacionais da UNESP - Campus Marília.

35 Há uma diferença entre povo e população. População expressa um conceito demográfico, significa o número de habitantes de um determinado território. Tais habitantes têm relações jurídicas diferentes com o Estado e essas relações derivam de uma condição pessoal específica, de se encontrarem, em dado momento, em determinado território. O termo população engloba, por exemplo, os estrangeiros e apátridas.

Nacionais são as pessoas submetidas à autoridade direta de Estado, que lhes reconhece direitos e deveres e lhes deve proteção além das suas fronteiras. Portanto, nacionalidade é a qualidade inerente a essas pessoas e que lhes dá a situação capaz de localizá-las e identificá-las na coletividade. A nacionalidade pode ser originária ou adquirida, sendo a primeira que resulta do nascimento e a segunda a que provém de mudança da nacionalidade anterior.

A naturalização é uma forma secundária de aquisição da nacionalidade. Do ponto de vista do direito, a nacionalidade é um vínculo jurídico de direito interno, que une um indivíduo a um Estado. Portanto, cada Estado é livre, ou seja, possui soberania dentro do seu território, para dizer quem são seus nacionais. Isto significa que serão nacionais de um Estado aqueles que o seu ordenamento jurídico define como tais.

A nacionalidade secundária é aquela que se adquire por vontade própria, depois do nascimento. Os modos secundários de aquisição da nacionalidade são igualmente variáveis conforme a legislação de cada Estado, podendo ser: pela naturalização pura e simples; por opção pela reaquisição, reintegração ou recuperação da nacionalidade perdida; pelo casamento; pela adoção; como consequência de anexação, sessão, troca e desmembramento de territórios; pela atribuição da nacionalidade por efeito, benefício ou favor da lei, derivada de uma determinação especial do texto legislativo (CAHALI, 2010).

Assim, a naturalização é atribuição da nacionalidade de um Estado a um estrangeiro, quando este a solicita ou quando não a repudia. Pressupõe um acordo de vontade entre as partes, já que é o Estado soberano que concede em razão do pedido do interessado, que tem a faculdade de mudar de nacionalidade e escolher a que bem entender. Porém, para Bernardes (1996), o que ocorre realmente é que não existe na naturalização um acordo bilateral, ela acaba sendo um ato discricionário do Estado que a concede segundo seu próprio interesse. Na verdade, a vontade do indivíduo só tem importância para iniciar o processo da sua concessão.

Os Estados ao regular o direito da nacionalidade definem normas que melhor atendam seus interesses e que mais se afinam com a formação histórica de seu contingente populacional. Embora existam Estados que regulamentam a matéria pertinente à nacionalidade ex-

clusivamente mediante leis ordinárias, na América Latina a disciplina da nacionalidade tem caráter preponderantemente constitucional (CAHALI, 2010). Na tradição do direito brasileiro, as regras fundamentais sobre a nacionalidade são estabelecidas pela própria Constituição. Portanto, o objetivo da presente pesquisa foi verificar se o instituto jurídico da naturalização foi regulado em todas as Constituições do Brasil. Posteriormente, o objetivo foi comparar o teor dos dispositivos encontrados.

O presente estudo pretendeu comparar como a naturalização foi formulada nas Constituições já existentes no Brasil. Nesse momento, é preciso fazer uma ressalva: para se compreender como o direito à nacionalidade brasileira foi concedido aos estrangeiros a partir da independência do Brasil é preciso analisar toda uma legislação esparsa que regulamentou a naturalização ao longo dos anos. O intuito aqui foi bem mais modesto, foi o de investigar quais conteúdos a respeito da naturalização o legislador optou por inserir na lei maior do país.

1. DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

O objetivo da presente pesquisa foi o de realizar um estudo de direito constitucional comparado diacrônico sobre a naturalização, que é um dos modos de aquisição da nacionalidade. No Brasil, a nacionalidade emana exclusivamente do poder constituinte originário e sua aferição se dá segundo o texto constitucional vigente à época dos fatos.

No que diz respeito à matéria relativa à naturalização, quer no que se refere às condições, quer no que diz respeito ao processamento, não constitui objeto do direito constitucional brasileiro. A naturalização, no Brasil, sempre foi tratada em legislação infraconstitucional, de competência da União.

Entretanto, a importância desse estudo se justifica tendo em vista que a lei fundamental está acima de todas as normas, hierarquicamente nada a ela se sobrepõe. É o poder supremo, que, na moderna proclamação do princípio democrático pertence ao povo, como expressão da soberania nacional, fora do qual não é lícito admitir outras formas de aquisição ou perda da nacionalidade ou restringi-las.

Em sua história, o Brasil já adotou sete constituições: uma no período monárquico e seis no período republicano. Existem divergências na doutrina acerca da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, que possui defensores da ideia de que se trata de uma Constituição propriamente dita, enquanto para outros essa classificação não pode ser empregada em tal situação. Para a presente pesquisa, a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969 foi incluída na análise por conter alterações justamente sobre a temática do direito de nacionalidade.

Dessa forma, foram consultadas e analisadas as seguintes normas constitucionais:

- Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824
- Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1967
- Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

O primeiro passo para atingir o objetivo proposto foi o de identificar se todas as Constituições regularam a naturalização e em quais dispositivos. Os resultados são apresentados a seguir.

2. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como já se afirmou anteriormente, na tradição do direito brasileiro, as regras sobre a nacionalidade são estabelecidas pela própria Constituição e sua aferição se dá segundo o texto constitucional vigente à época dos fatos. Da leitura das Constituições existentes no Brasil foram iden-

tificados os artigos que regularam a nacionalidade e especificamente a naturalização. O quadro a seguir apresenta as normas constitucionais encontradas:

Quadro 1: Preceitos constitucionais que regulam a naturalização

Constituições Brasileiras	Preceitos constitucionais
Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)	Art. 6, V
Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)	Art. 69, 6º
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)	Art. 106, d
Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937	Art. 115, d
Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)	Art. 129, IV
Constituição da República Federativa do Brasil de 1967	Art. 140, II
Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969)	Art. 145, II
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Art. 12, II

Fonte: elaboração própria.

Ao longo do século XIX, diversos Estados-Nação se constituíram e se moldaram. Além de ter envolvido uma série de lutas e disputas, esse processo envolveu esforços de padronização e de leitura das sociedades em formação e a definição jurídica de quem faria parte das mesmas. Definir quem faria parte da Nação envolvia demarcar quem seria considerado nacional ou cidadão e os limites e as extensões dos direitos e deveres associados a estes títulos (MELLO, 2018).

O Brasil, que até 1815 integrava a monarquia e os domínios de Portugal, tinha os seus habitantes qualificados segundo a lei deste Estado. Após a independência do Estado brasileiro, a situação que se apresenta é bem outra e os habitantes do novo Estado soberano não mais poderiam ser considerados como naturais de Portugal. A preocupação em definir quais são os nacionais brasileiros reflete bem a importância desse instituto na formação de um novo Estado. Formava-se o Estado Imperial brasileiro e a estrutura, a forma e o modo de funcionamento

do novo estado foram objeto da nossa primeira Constituição de 1824 (BERNARDES, 1996).

Conforme já aludido, a naturalização é o ato segundo o qual alguém adquire a nacionalidade de outro país. O Estado é quem a concede segundo seu próprio interesse. Isto significa que, ainda que preenchidos todos os requisitos fixados no direito interno de determinado país, necessários para obtenção da naturalização, o interessado pode ter sua solicitação recusada. Ainda que seja um ato discricionário do Estado, o indivíduo manifesta expressamente a vontade de adquirir outra nacionalidade quando inicia o processo de sua concessão.

Um das diferenças encontradas entre os textos constitucionais diz respeito à forma de manifestação para a aquisição de outra nacionalidade. A naturalização pode ser expressa ou tácita. Expressa é a que resulta da aquisição da nova nacionalidade, a pedido do estrangeiro, atendido determinados requisitos e pressupostos legais. Tácita é a outorgada ao estrangeiro pelo Estado, em determinadas circunstâncias, na ausência de manifestação em contrário em certo lapso de tempo (FERRANTE, 1983).

Nesse aspecto, na forma de manifestação, reside uma diferença entre as Constituições de 1824 e a de 1891 e todas as demais. As duas cartas constitucionais mencionadas adotaram a naturalização tácita. Foi a chamada *grande naturalização*, verdadeiro processo facilitador, próprio dos países de origem imigratória, da aquisição, pelo silêncio, da nacionalidade brasileira, com oportunidade de recusa mediante manifestação em contrário e concessão de título declaratório da nacionalidade (GUIMARÃES, 1995).

A Carta imperial de 1824, em seu art. 6º, considerou brasileiros:

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residência.³⁶

36 Em 1889, o governo provisório da República ampliou a naturalização tácita, considerando os brasileiros todos os estrangeiros residentes no país no dia 15 de 11 de 1889 salvo declaração em contrário perante a respectiva Municipalidade, fixando para tanto o prazo

A Constituição imperial de 1824 outorgou a nacionalidade aos nascidos em Portugal. O simples fato de continuidade da residência foi considerado como adesão ao movimento liberatório e reconhecimento da nacionalidade brasileira aos portugueses (FERRANTE, 1983).

Já a Constituição de 1891 considerou brasileiros os estrangeiros que, achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declarassem, dentro de seis meses de vigência da Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade originária.

Para Carvalho (1950), a Carta Política de 1891 adotou os mesmos princípios da Constituição do Império, no entanto se revestiu de caráter muito mais amplo. Se a Constituição de 1824 admitiu a naturalização dos portugueses que se encontravam no Brasil quando foi proclamada a Independência, a Constituição republicana não só adotou o critério semelhante para todos os estrangeiros que se achavam no Brasil a 15 de novembro de 1889, como consagrou, ainda, uma forma permanente de nacionalização do elemento alienígena constante no nº 5 do artigo 69.

Segundo Guimarães (1995), vários Estados reagiram contra a naturalização tácita adotada pelo Brasil com críticas extremamente severas, manifestando protestos formais. Tais Estados argumentavam que a norma constitucional restringia a liberdade individual, contrariava os princípios aceitos em direito internacional e prejudicava os interesses dos estrangeiros residentes no Brasil.

Ainda segundo o referido autor, nenhuma restrição à liberdade individual fora imposta. O elemento vontade, embora presumido pelo silêncio, foi amplamente respeitado pela garantia assegurada de recusa expressa à nacionalidade brasileira oferecida. O silêncio sempre foi considerado forma hábil de aferição da vontade manifestamente válida, a dar suporte jurídico ao comando legal questionado. As reclamações da comunidade internacional foram formalmente recusadas à época, com vantagem, pelo Brasil, que usou apenas de seu legítimo direito, não tendo imposto a sua vontade ao estrangeiro residente em seu território.

Na Constituição de 1934 suprimiu-se por inteiro a naturalização tácita que, conforme foi mencionado, suscitou grandes e insolúveis con-

de seis meses a contar do Decreto publicado (MELLO, 2020).

trovérias doutrinárias. Mas, ainda que não tenha permitido a naturalização tácita, a Constituição de 1934 e também as Constituições de 1937 e 1946 ressalvaram a nacionalidade brasileira daqueles que, no regime anterior, preenchiam as condições necessárias para adquiri-la.

Ao se comparar as Constituições de 1934, 1937 e 1946 pode-se tecer alguns comentários. Com exceção de uma pequena modificação na Constituição de 1946, as mesmas orientações permaneceram nas três constituições.

Carvalho (1950) identifica duas incorreções de redação nas duas primeiras e que só foi corrigida na última. Para exemplificar, seguem as letras c e d do artigo 106 da Constituição de 1934, mas cujo mesmo teor é encontrado no art 115 da Constituição de 1937:

Art 106 – São brasileiros:

c) os que já adquiriram a nacionalidade brasileira, em virtude do art. 69, n^{os} 4 e 5, da Constituição, de 24 de fevereiro de 1891;

d) os estrangeiros por outro modo naturalizados.

Primeiro, o autor questiona a inserção da expressão *por outro modo* já que as duas referidas constituições só fazem menção a um modo de naturalização, a expressa na letra d apresentada acima. Para ele (1950, p. 86):

A Constituição de 1891, ao cuidar da naturalização, no artigo 69, VI, referia-se aos *estrangeiros por outro modo naturalizados*. A fórmula aí se justificava, porque o artigo 69, IV e V, da Constituição de 1891, tratavam, também, de outros modos de naturalização. As Constituições de 1934 e 1937, entretanto, só fazem alusão a um modo de naturalização, a naturalização expressa dos artigos 106, d e 105, d, respectivamente. Os artigos 106, c, e 115, c, dessas Constituições, não continham, a rigor, um modo de naturalização, mas, antes, uma regra de direito intertemporal garantidora da situação dos estrangeiros tacitamente naturalizados na vigência da Constituição de 1981.

Além disso, em segundo lugar, Carvalho (1950) afirma que tanto o constituinte de 1934 quanto o de 1937, com certa impropriedade, estabeleceram que eram *brasileiros os estrangeiros*. O constituinte de 1946 retirou o termo *estrangeiros* e trouxe uma nova forma de designação, preferindo dizer que são *brasileiros os naturalizados pela forma que a lei estabelecer*.

Quanto à naturalização expressa, esta sempre foi consagrada no direito brasileiro, tendo previsão já na nossa primeira Constituição. Também, como já mencionado, os requisitos para a naturalização foram fixados no nosso direito por legislação ordinária. As condições para se obter a naturalização variam de acordo com as diversas legislações, mas, de modo geral, os países exigem dos candidatos a naturalização certa capacidade, certo tempo de permanência no país e certas condições gerais de moralidade, de lealismo e, às vezes, de assimilação (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012).

Da análise das constituições pode-se afirmar que a partir da Constituição de 1946 foram estabelecidas algumas condições especiais para a naturalização. As constituições anteriores, no que diz respeito à naturalização expressa, utilizaram apenas uma regra geral, deixando as condições a cargo do legislador ordinário.

O quadro a seguir apresenta os requisitos para a aquisição da naturalização expressa para portugueses constantes nas Constituições.

Quadro 2: Condições especiais para a naturalização de nacionais portugueses

Constituições Brasileiras	Condições especiais para nacionais portugueses
Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)	residência no país por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física
Constituição da República Federativa do Brasil de 1967	residência por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física
Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969)	residência por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral

Fonte: elaboração própria.

Como se pode observar, a partir de 1946 as Constituições passam a exigir os mesmos requisitos de nacionais portugueses que desejam se naturalizar brasileiros. Eles devem comprovar residência ininterrupta por um ano, sanidade física e idoneidade moral. A única diferença é que a Constituição de 1988 deixou de exigir a sanidade física e endereçou tais regras não somente aos portugueses, mas a todos os originários de países de língua portuguesa.

A residência, apesar de ser por um prazo mínimo, apenas um ano, há de ser ininterrupta. Uma interrupção gera causa para recomençar a contagem do prazo.

A idoneidade moral corresponde, praticamente, ao requisito do bom procedimento exigido para as naturalizações em geral. Avalia-se a conduta moral do naturalizando em todos os atos por ele praticados, na sua vida privada e pública. Bernardes (1966) argumenta que seria ideal que a comprovação de tal requisito alcançasse toda a vida do interessado, mas pela dificuldade de concretização, deve, pelo menos, alcançar toda a vida do naturalizando enquanto reside no país, ainda que no prazo superior a um ano.

Para Ferrante (1984), a sanidade física corresponde à boa saúde, ou seja, como tal deve se entender a inexistência de lesões que invalidem a atividade física ou mental do naturalizando, e doenças infectocontagiosas, nocivas à coletividade.

Com relação ao aspecto formal, a partir de 1967 as Constituições passaram a estabelecer expressamente, em incisos diferentes, quem dentre os brasileiros são natos e quem são os naturalizados.

A Constituição de 1967 inovou, ao consagrar constitucionalmente duas hipóteses de naturalização: a primeira, para os nascidos no estrangeiro que tenham sido admitidos no Brasil durante os primeiros cinco anos de vida, e a segunda para os nascidos no estrangeiro que, vindo para o Brasil antes da maioridade, façam um curso superior, dentre outros requisitos (BERNARDES,1996).

A atual Constituição prevê a naturalização ordinária (art. 12, II, a) e extraordinária (art. 12, II, b). De acordo com o art. 12, II, naturalizar-se-ão brasileiros os estrangeiros que preencherem os critérios definidos em lei. Já a naturalização extraordinária, também chamada de quinquenária-

ria, dar-se-á quando os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de 15 anos ininterruptos e sem condenação penal, requisitarem a nacionalidade brasileira.

As duas hipóteses de radicação precoce e conclusão de curso superior expressamente previstas na Constituição de 1967 não foram tratadas na Constituição de 1988. Porém, tais hipóteses acabam por subsistir no atual texto constitucional, encontrando seu fundamento na hipótese da naturalização ordinária no art. 12, II, a, primeira parte, qual seja, os que, *na forma da lei*, se naturalizarem brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das Constituições e das demais leis de uma Nação permitem que percebamos diferenças presentes nas sociedades e como estas eram administradas pelos governos estabelecidos. Como já aventado, o objetivo do presente estudo foi o de apenas identificar semelhanças e diferenças na forma como os textos constitucionais regularam o instituto jurídico da naturalização.

Sua importância se justifica tendo em vista que os casos de aquisição da nacionalidade brasileira, seja originária ou derivada, se resumem nos enunciados pelos artigos constitucionais. Não é possível ao legislador ordinário prescrever a respeito, admitindo outras hipóteses ou deixando de considerar uma das previstas pelo texto constitucional, porquanto são taxativas.

Do presente estudo pode-se concluir que o direito constitucional brasileiro sempre admitiu a naturalização como um dos modos de atribuição da nacionalidade. É possível, também, afirmar que a maior diferença entre as primeiras constituições do Brasil e as últimas é a previsão da naturalização tácita nas primeiras.

A independência do Brasil impôs àqueles que a haviam proclamado o imenso desafio de construir o novo estado-nação. Entre tantas decisões a tomar, foi preciso definir quem seriam os brasileiros e, dentre eles, os cidadãos.

Tanto a Constituição monárquica quanto à primeira Constituição da República adotaram o critério de aceitação tácita da nacionalidade,

pelo fato de o estrangeiro continuar residindo no território do Brasil. Trata-se da grande naturalização regulada nas primeiras constituições do Brasil e que encontra dispositivos análogos em várias constituições latino-americanas, ao atribuírem a nacionalidade aos estrangeiros e, particularmente, aos naturais das metrópoles, residentes nas colônias quando da sua independência, desde que não manifestassem vontade de permanecer com a nacionalidade de origem

E encontramos uma constante nas regras constitucionais a respeito da naturalização, quando remete a legislação ordinária à competência para fixar os pressupostos e o processo para se obter o direito de naturalização. O que se pode perceber é que o legislador constitucional se omitiu em relação à regulamentação dos procedimentos para a concessão do status de nacional brasileiro aos estrangeiros, estabelecendo apenas regras gerais. A incumbência da lei ordinária para especificação dos requisitos necessários à naturalização e das normas relativas ao processamento do pedido respectivo foi uma constante em nosso direito.

Por fim, é preciso considerar que a lei também é uma ferramenta de subordinação, de exclusão e de demarcação de fronteiras de pertencimento capaz de criar e reforçar distinções. A presente pesquisa analisou somente os textos constitucionais, mas trabalhos posteriores poderiam analisar a legislação ordinária sobre o assunto. Uma análise dessa legislação infraconstitucional acerca da atribuição da nacionalidade pode sinalizar, por exemplo, que os requisitos e exigências aos pretendentes indicavam o interesse do Estado em selecionar determinados indivíduos.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do N.; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BERNARDES, W. L. M. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 jun. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 22 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 3 jun. 2013.

CAHALI, Y. **Estatuto do Estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.

CARVALHO, A. D. de. **Nacionalidade e Cidadania**: lei n. 818 de setembro de 1949. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1950.

FERRANTE, M. J. **Nacionalidade brasileira**: natos e naturalizados. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

GUIMARÃES, F. X. da S. **Nacionalidade**: aquisição, perda e reaquisição. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MELLO, C. C. P. de. Ser estrangeiro no Império. *In*: II ENCONTRO DE PÓS-GRADUANDOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DO OITOCENTOS, 2018, Juiz de Fora. **Anais** [...]. Juiz de Fora: Pós-Graduação da Sociedade Brasileira de Estudos do Oitocentos, 2018. v. 2.

MELLO, C. C. P. de. De estrangeiro a cidadão. **FRONTEIRAS: REVISTA CATARINENSE DE HISTÓRIA**, v. 2020, p. 163-184, 2020.

ARTIGOS – ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

HEGEMONIA, DISPUTA E DOMINAÇÃO: APORTES SOBRE O USO DO PODER DE VETO PELOS MEMBROS PERMANENTES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

*Guilherme Pereira Machado Vaz*³⁷

INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas ascendeu ao cenário internacional como a maior bandeira do pacifismo mundial unificado, pondo-se como a Organização mais capacitada para solucionar a maneira bélica, colérica e hostil muitas vezes utilizada pelas sociedades para resolverem seus entraves em âmbito intergovernamental. Contudo, a forma de operação estruturalmente desnivelada e segregacionista do Conselho de Segurança fomenta questionamentos acerca da irrestritibilidade no uso do poder de veto, o que impactaria na estrutura de cooperação internacional e valores humanitários propostos pela Organização.

A recorrência do questionamento acerca do papel da organização passa pela atuação do Conselho de Segurança, mais especificamente o

37 Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente integra o Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo e Contemporâneo (GDAC).

uso do seu poder de veto. Nesse sentido, questiona-se se a incapacidade das Nações Unidas em resolução de conflitos historicamente atroz é apenas fundamentada pela má gestão internacional, ou se passa pela atuação do Conselho numa linha que tende a manifestar os interesses das superpotências do pós-guerra fria, o que, por consequência, poderia enevoar a importância do Conselho e descaracterizar as funções que justificam a existência de um órgão securitário.

Diante dessas circunstâncias, coube-nos analisar, em foco principal, como o emprego do veto, concedido exclusivamente aos membros permanentes da ONU, pode ser observado como um embaraço ao alcance dos objetivos pacifistas da instituição, além da possibilidade de se tornar um mero instrumento de consolidação dos interesses nacionais nas ágoras de debate intergovernamental. Para tanto, utilizou-se de levantamento quantitativo e qualitativo, bem como de detalhada pesquisa bibliográfica com o objetivo de evidenciar *se e como* o uso do poder de veto influencia a falha de execução dos objetivos estabelecidos pela carta da Organização.

Com este objetivo, primeiramente foi realizada uma aprofundada pesquisa quantitativa dos Projetos de Resolução vetados entre os anos de 1993 e 2019. Observados os dados quantitativos, foram desenvolvidos ainda dois gráficos para melhor entendimento da análise qualitativa a ser apresentada posteriormente. Diante das pesquisas quantitativas e qualitativas, será possível iniciar a abordagem dos temas subsequentes.

Serão apontados, na sequência, os desdobramentos e os impactos reais que a disputa de poder dos membros permanentes ocasiona nos conflitos armados que buscam medidas de paz através das decisões do Conselho. Para tal, serão utilizados, de maneira exemplificativa, o caso da guerra civil da Síria e o conflito israelo-palestino.

Por fim, é debatida a pungente necessidade de se estabelecer uma reforma no Conselho de Segurança que debata a questão do poder de veto. Nessa oportunidade, analisaremos de maneira crítica o posicionamento majoritário da diplomacia brasileira sobre o assunto, além de apresentarmos a *Responsability to Protect* como uma alternativa viável.

Os materiais que ampararam a confecção deste trabalho foram escolhidos a partir de amplo acervo bibliográfico, contando com o exame de livros, artigos científicos, reportagens recolhidas em portais eletrônicos e documentos disponíveis na biblioteca virtual da ONU.

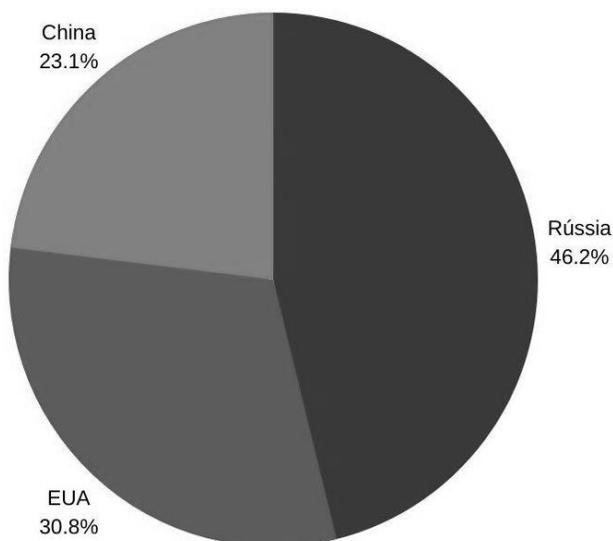
1. PESQUISA QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO EMPREGO DE VETOS EM RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

Como base inicial para o esclarecimento científico e metodológico deste trabalho, escolheu-se o levantamento quantitativo e qualitativo do emprego de veto pelos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. A partir desta metodologia, ambicionou-se verificar as orientações e predileções políticas de cada membro permanente, seu alinhamento com outros Estados-membros, bem como a possível predileção por veto em temáticas específicas.

O recorte temporal priorizou os encontros ocorridos a partir da queda da URSS até a última resolução vetada disponível na data do início desta pesquisa, quais sejam, os encontros que debateram os Projetos de Resolução apresentados entre as datas de 11 de maio de 1993 e 19 de setembro de 2019.³⁸ O marco temporal inicial levou em consideração o primeiro veto proferido após a queda da União Soviética. A não inclusão dos vetos empregados pela URSS proporcionou um direcionamento temporal mais assertivo, além de dedicar o foco de análise às disputas diplomáticas do pós-guerra fria, tão diferentes dos interesses internacionais que vigoraram até 1991.

38 A tabela de Projetos de Resolução vetados pelo Conselho de Segurança pode ser afluída na biblioteca virtual da ONU. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>. Acesso em: 30 nov. 2021.

Gráfico 1. Análise do emprego de veto pelas delegações permanentes entre 1993 e 2019

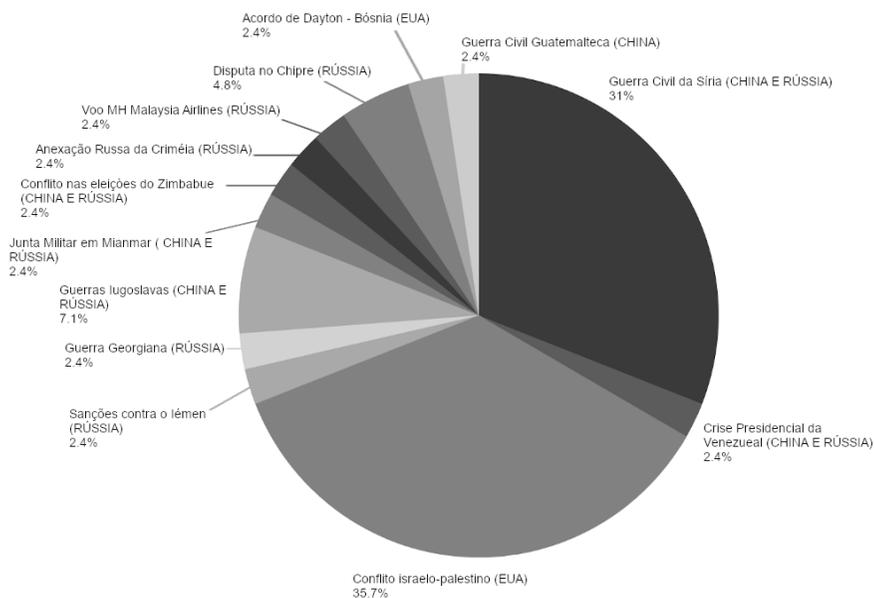


Este gráfico foi desenvolvido a partir de um universo total de 52 vetos empregados entre 1993 e 2019, sendo a porcentagem demonstrada na legenda relativa a esta amostragem.

A informação mais latente trazida pelo gráfico é a clara falta de vetos empregados pelas delegações da França e do Reino Unido. Apesar da necessária confirmação posterior mediante pesquisa bibliográfica, o fato pode demonstrar uma tendência consciente da política externa dos dois países em buscar viabilizar melhor suas estratégias diplomáticas, sem utilização do veto. Contudo, há de se questionar também a possibilidade da falta de vetos de França e Reino Unido serem uma evidência da diminuição de suas forças no plano internacional. Nessa perspectiva, ambos países poderiam estar em processo de perda do seu *status* de potências históricas e, como consequência, perdendo relevância nos pleitos políticos internacionais.

De forma clara e objetiva, contudo, o gráfico nos revela que o histórico embate entre EUA e Rússia não foi dirimido. Dessa vez, porém, não mais evidenciado pelas disputas bélicas e tecnológicas da guerra fria, mas instrumentalizado pela força do poder de veto.

Gráfico 2. Análise do emprego de veto, a partir da temática, entre os anos de 1993 e 2019



O gráfico aqui desenvolvido buscou demonstrar de maneira visual a predileção político-jurídica dos membros permanentes, além de evidenciar quais países vetam em bloco.

Cada sessão do gráfico representa uma temática vetada durante o recorte temporal analisado. A legenda lateral indica o tema abordado, sucedido pela indicação do (s) membro (s) permanente (s) que proferiram o veto, bem como a respectiva percentagem de recorrência em relação a todas as temáticas vetadas durante o recorte temporal.

A análise deste gráfico pôde confirmar o contraste do alinhamento entre os blocos orientais e ocidentais. Isso porque, a partir da sua observação, esclareceu-se a recorrente convergência de interesses entre os países orientais, enquanto os EUA despontaram como única potência ocidental a usufruir do subterfúgio do veto.

E, finalmente, foi-nos revelado pelo gráfico, também, a quantidade de vezes em que resoluções referentes à guerra israelo-palestina e à guerra civil da Síria foram vetadas pelo CSNU, somando juntas 66,7% dos

temas vetados. Ambos os conflitos representam temáticas que foram significativamente mais vetadas que as demais e, por essa razão, decidiu-se pelo seu exame em subtópicos independentes. Nessa oportunidade será possível levantar os prováveis motivos que justificariam a recorrência de veto às resoluções que abordam tais temáticas. Esta análise será oportunamente abordada no capítulo subsequente.

2. A DISPUTA DE PODER ENTRE AS POTÊNCIAS DO CSNU E SEUS DESDOBRAMENTOS

Apesar da relevância do Conselho de Segurança, ele representa até hoje uma estrutura refletora da década de 1950, sem nunca ter passado por uma reforma significativa ou reavaliação da sua funcionalidade. Assim sendo, é, nos dias de hoje, uma estrutura que protagoniza os mesmos atores internacionais que triunfaram na Segunda Grande Guerra, ofuscando os protagonistas políticos e econômicos das décadas seguintes, tais como, Índia, Hong Kong, Cingapura, Coréia do Sul, Taiwan, entre outros.

Isto posto, é possível notar que, passadas décadas da criação das Nações Unidas, a modificação dos panoramas globais de poderio econômico, político e de comunicação, não foram suficientes para uma renovação neste sistema morfológicamente hierarquizado e por vezes impositivo.

Os arranjos desenrolados a partir do término da guerra fria evidenciaram o contraste entre as promessas e os resultados obtidos pela ONU, revelando sua limitada capacidade em negociar soluções e promover a paz (TOMASSINI, 1995, p.222).

Nesse sentido, há de ser feita, com veemência, uma crítica ao sistema de vetos sob o qual as decisões da ONU estão submetidas. Isto porque, o escopo decisório da Organização baseia-se em um instrumento de flagrante desigualdade de direitos entre os membros permanentes e os demais Estados-membros, que ficam à mercê daquilo que for decidido tão somente por cinco delegações nas situações que envolvam questões de relevância e segurança internacional (MAZZUOLI, 2013, p.653).

O constante confronto diplomático de gigantes internacionais pode-nos parecer, em um primeiro momento, uma legítima disputa por

recursos findáveis ou de estratégia militar. No entanto, é possível entendermos as superpotências como entes internacionais naturais ao conflito em busca da hegemonia. Isto porque, conforme defendido na Teoria da Balança de Poder de Kenneth Waltz, nesta oportunidade sob a perspectiva de Corrêa (2016, p. 48), o destino de cada Estado perante o sistema internacional depende das suas respostas às ações dos outros Estados. Dessa forma, o Estado que mais atua na distribuição de capacidades no sistema internacional,³⁹ será também aquele que menos sofre constrangimento. Por esse motivo, entre os Estados, o estado de natureza é um permanente estado de guerra (CORRÊA, 2016, p. 48).

Dada a natureza expansionista e beligerante das superpotências em âmbito internacional, a conferência do poder de veto somente aos cinco membros permanentes das Nações Unidas nos levou a uma inexorável disputa diplomática no âmbito do Conselho de Segurança e, por óbvio, consequências reais aos países que se submetem às suas decisões.

Sujeita à sanha hegemônica das potências que a lideram, a ONU, que propõe uma associação plurinacional em busca de soluções diplomáticas, acaba tendo seus objetivos pacifistas perpassados pelos interesses político-econômicos das maiores potências mundiais.

De tal sorte, é possível observar com certa naturalidade o processo pelo qual passa o Conselho de Segurança, quando reduzido a um instrumento disfuncional de disputa política entre Rússia, Estados Unidos e China. Nesse sentido entende também Morgenthau (2003, p. 870) quando afirma:

O governo internacional das Nações Unidas passa a ser portanto, idêntico ao governo internacional do Conselho de Segurança. (...) Desse modo, e uma vez estabelecida a predominância do Conselho de Segurança, a Carta passa a estabelecer a preponderância das grandes potências dentro do Conselho. Sim, porque é aos cinco membros permanentes desse Conselho que cabe realmente exercer funções governamentais.

39 Para Waltz, capacidade no sistema internacional é a diferenciação funcional entre cada Estado e a amplitude de suas capacidades postulatórias dentro desse mesmo sistema.

Estreitando ainda mais o arco de dominância e poder existente no P5,⁴⁰ Morgenthau (2003, p. 872) esclarece ainda que, em função do fato de França e Reino Unido, hoje, constituírem potências médias, o governo internacional das Nações Unidas, vem a ser na realidade o governo internacional dos Estados Unidos, da China e da Rússia.

Diante desse cenário, portanto, considerando-se a hipótese de que estejam essas superpotências em comunhão, poderão governar o resto do mundo, mantendo a ordem e evitando a guerra. De forma inversa, contudo, se não estiverem consonantes, não haverá qualquer governo internacional, deixando o mundo à sorte da diplomacia descentralizada. Em resumo, dispondo-nos da melhor das hipóteses, as Nações Unidas representam um instrumento para governar o mundo por meio do poder combinado entre EUA, China e Rússia (MORGENTHAU, 2003, p. 872).

Dado esse panorama e considerando a análise de poder global e geopolítica proposta por Fiori (2009, p. 173), quando diz que

(...) o que estabiliza – sempre de forma transitória – a ordem hierárquica do sistema mundial não é a existência de um líder ou *hegemon*, é a existência de um conflito central e latente e de uma guerra potencial entre as grandes potências

Há de se questionar se o modelo de governo internacional que as Nações Unidas propõem é de fato um aparato capaz de promover a paz. O esquema constitucional das Nações Unidas foi montado sobre, dentre outros, o pressuposto de que nenhuma ameaça à paz emanaria das próprias grandes potências. Contudo, esse pressuposto não resistiu à prova da experiência, uma vez que as grandes potências não conseguiram agir de modo equilibrado quando estiveram em jogo seus interesses divergentes. Esse fato é o verdadeiro desafio constitucional da Carta diante da realidade política do pós-guerra, e esse contraste entre intenções constitucionais e a realidade política transformou as Nações Unidas em algo diferente do que elas deveriam ser (MORGENTHAU, 2003, p. 875).

40 P5 é a sigla utilizada para se referir ao termo em inglês “permanent five”, ou seja, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU.

Nesse sentido, compartilhamos do entendimento de que, com a consolidação dessa perspectiva e o uso contundente do poder de veto, a Organização das Nações Unidas transformar-se-ia, então, não mais na desejável “Grande Assembleia das Nações”, mas em outro artifício de controle neocolonialista das enormes potências sobre as emergentes ou fragilizadas, servindo ainda de tablado para o obstinado confronto de interesses entre potências orientais e ocidentais.

Essa disputa por afirmação de superioridade política, que tem como munição os artifícios do veto, não só obstrui as possibilidades de se alcançar o fim dos enfrentamentos armados nas periferias econômicas do planeta, como também esmorece o órgão mais importante da ONU e, assim sendo, a Organização como um todo. Como exprimiu Paulo Borba Casella (2012, p. 195),

o uso abusivo do direito de veto paralisou durante longos anos o Conselho e acabou por enfraquecê-lo com o conseqüente fortalecimento da Assembleia Geral, que passou a opinar naqueles assuntos em que o Conselho de Segurança não conseguia alcançar uma solução.

A questão se torna um verdadeiro problema quando o Conselho de Segurança deixa de ser uma entidade decisória guiada pela deliberação multilateral dos Estados que o compõem e se transfigura no principal palanque internacional para disputas diplomáticas sobre os interesses geoestratégicos do P5.

Essa situação pôde ser evidenciada, por exemplo, nas duas temáticas mais frequentemente vetadas pelo conselho de segurança após a queda da União Soviética, quais sejam, a Guerra Civil da Síria e o conflito israelo-palestino.

2.1 A GUERRA CIVIL DA SÍRIA E A TÔNICA DA PARALISIA DECISÓRIA NO CSNU

A atuação do principal órgão decisório da ONU nunca pôde ser considerada bem-sucedida diante das questões que envolvem o caso

sírio,⁴¹ porquanto os membros do P5 protagonizam uma verdadeira batalha diplomática de interesses políticos, econômicos e militares. As proporções alcançadas no conflito sírio, com números que ultrapassam meio milhão de mortos, a utilização de armas químicas contra rebeldes na cidade de Ghouta, e a consequente geração de mais de três milhões de refugiados, o tornaram a maior crise humanitária da era, de modo que, ao representar uma ameaça à paz e à segurança internacional, a situação na Síria teve de ser encaminhada para apreciação do Conselho de Segurança.

No entanto, a ação destas potências –e, por conseguinte, do Conselho de Segurança –acerca da situação síria está constantemente instrumentalizada por seus planos estratégicos na região, bem como por suas aspirações geopolíticas no tocante ao cenário internacional. Como resultado, se observa a impotência do órgão ao lidar com a situação e a consequente prorrogação da crise em questão (GUIMARÃES; DE CARVALHO, 2017, p. 70).

Essa instrumentalização pode ser explicada pela influência geoestratégica da Síria no Oriente Médio e os interesses dos atores externos na manutenção desses influxos políticos, econômicos e militares (GUIMARÃES; DE CARVALHO, 2017, p. 73).

Os EUA sempre foram frente de oposição ao governo Bashar al-Assad e, durante a administração do presidente Obama, as intenções de intervenção no país, as quais objetivariam a imposição de um regime de transição sujeito às demandas estadunidenses, ficaram expostas (GUIMARÃES; DE CARVALHO, 2017, p. 73). Como consequência dos afrontamentos estadunidenses, a ditadura de Assad recebia o suporte da Rússia e, por conseguinte, da China. “É importante ressaltar que a posição chinesa em relação ao governo sírio é justificada pelo alinhamento que a política externa daquela nação apresenta em relação ao comportamento russo no cenário internacional” (GUIMARÃES; DE CARVALHO, 2017, p. 73).

41 A afirmação pode ser confirmada através do gráfico de pizza 1.3, que demonstra que a temática foi motivo de 31% dos vetos empregados ente os anos de 1993 e 2019.

As potências securitárias não conseguiram estabelecer diretrizes coesas para um procedimento eficaz diante do caso Síria, vez que

a maior frente de discordância entre as deliberações do Conselho de Segurança é constituída pelo embate entre Estados Unidos e Rússia, sendo os demais membros permanentes influenciados por seus respectivos aliados no cenário internacional no que tange aos votos e procedimentos em meio às discussões securitárias. A dicotomia representada pelas nações supracitadas data desde os primórdios da criação do Conselho de Segurança e desde então constitui um fator motivador de impasses em meio a dinâmica interna do órgão, atrapalhando as negociações no âmbito multilateral e deixando a situação síria sem remediações urgentes (CORREA, 2013 *apud* GUIMARÃES; DE CARVALHO, 2017, p. 77).

O posicionamento russo diante do caso sírio, portanto, é focado na redução de qualquer possibilidade de a administração estadunidense avançar no estabelecimento de um governo condescendente aos valores de democracias burguesas neoliberais e, por consequência, conter o progresso do poderio norte americano na região.

A tendência de paralisia das Nações Unidas diante das atrocidades ocorridas na Síria tem fundamentações que extrapolam as esferas da simples gestão internacional, e falam muito mais sobre a disputa de poder geoestratégica das superpotências do pós-guerra fria, que sobre a cooperação internacional pela paz.

Como exposto por Guimarães e Nasser de Carvalho (2017, p.78-79), a impossibilidade de resolução do conflito por parte do corpo internacional é consequência também das motivações de cunho econômico dos EUA e da Rússia, que à época, disputavam com projetos concorrentes o fornecimento de gás natural do mercado europeu.

O confronto civil sírio é, portanto, um dos casos mais emblemáticos, do ponto de vista da política internacional, em que o alcance dos objetivos fundamentais da ONU foi impossibilitado pela disputa político-econômica das superpotências que ocupam as cadeiras permanentes da Organização. Contudo, não é o único.

2.2 A CONTINUIDADE DO CONFLITO ISRAELO-PALESTINO COMO CONSEQUÊNCIA DA PARALISIA DECISÓRIA NO CSNU

A situação entre Palestina e Israel é outro evento que tem suas mediações impossibilitadas, ou suas complicações, por vezes, agravadas pela atuação dos membros permanentes do Conselho. Este outro caso de imobilidade da Organização diante da necessidade de reestabelecimento da paz, ocasionado, desta vez, pelo alinhamento incondicional entre EUA e Israel, fora observado em doze oportunidades, pelo veto das resoluções de projeto S/2001/270; S/2001/1199; S/2002/1385; S/2003/891; S/2003/980; S/2004/240; S/2004/783; S/2006/508; S/2006/878; S/2011/24; S/2017/1060; S/2018/516.

Todo esse entrave na atuação das Nações Unidas pode ser relacionado ao inestimável valor estratégico que tem Israel para os EUA. Desde 1979, com a queda do Xá Mohammad Reza Pahlavi e o início da Revolução Iraniana, Israel firmou-se como o único aliado estável na consolidação dos interesses petrolíferos dos EUA na região (ARMANIN, 2018).

Para Israel, o alinhamento ideológico com o parceiro poderoso das Américas encaixa-se perfeitamente. Todo o Projeto de Novo Oriente Médio traçado pelos EUA após a queda da URSS, fomentado pela aporofobia e instrumentalizado pela islamofobia, e que converte os tempestuosos países da região em extensos poços de petróleo domináveis, é palatável às estratégias de consolidação sionista (ARMANIN, 2018).

Além disso, nesse mutualismo geopolítico, a militarização de Israel provocou uma verdadeira corrida armamentista na região, disparando o volume de venda de armas dos EUA ao Oriente Médio (ARMANIN, 2018).

Poucos Estados soberanos conservam uma aliança tão indissolúvel quanto EUA e Israel (ARMANIN, 2018). As características dessa aliança ficaram ainda mais expostas quando, em votação do projeto de resolução S/2017/1060, a delegação do Egito, em nome do Grupo dos Estados Árabes, demonstrou que o reconhecimento unilateral dos

EUA à Jerusalém como capital de Israel carecia de justificativas jurídicas. Além disso, sustentou a delegação africana que o ato era ilícito, e que o reconhecimento independente por parte dos EUA viola não só o direito internacional, como a resolução 181, II da Assembleia Geral, a Carta da ONU –que veda a anexação de territórios –e resoluções do próprio Conselho de Segurança (242 de 1967; 252 de 1968; 383 de 1973).⁴²

Assim, é possível observar que, uma vez mais, os interesses político-econômicos de superpotências do P5 impossibilitaram a progressão de resoluções que debateriam alternativas pacíficas na região. Isso fez e faz com que a Organização, pela indiscrecionalidade no uso do poder de veto, não consiga desenvolver uma proposta efetiva de paz nem mesmo para o conflito deflagrado por ela mesma, visto que foi a própria ONU quem proporcionou a divisão desigual da palestina pela Resolução 181 de 1947 (LAMESA, 2021). Ou ainda, nas palavras da Representante Permanente dos EUA, Sra. Nikki Halley, em votação do mesmo projeto de resolução S/2017/1060, “as Nações Unidas fazem mais mal que bem ao abordar o conflito israelo-palestino”.⁴³

Diante disso, é evidente que o abuso do poder de veto vem causando um travancamento no alcance dos objetivos fundamentais da ONU, além de tornar a instituição uma arena na qual interesses imperialistas permanecem em pauta (CULPI; RODRIGUES, 2012, p. 70).

A paralisia decisória da organização é tamanha, que, hoje, é possível assegurar que a Organização das Nações Unidas tem exercido menos influência sobre a política internacional, desde 1945, do que a Liga das Nações exerceu durante o período precedente (WIGHT, 2002, p. 221).

O exercício do poder de veto é demonstrado também por Martin Wight (2002) como empecilho à fluência constitucional da Carta, quando, tomando o número exacerbado de vetos dispostos pela Rússia, assegura que

42 ONU. 8139th meeting, S/PV.8139. United Nations Security Council. 18 December 2017. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/spv8139.php>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

43 ONU. 8183th meeting, S/PV.8139. United Nations Security Council. 18 December 2017. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/2017/1060>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

o poder de veto detido pelas grandes potenciais e constantemente exercido pela Rússia tornou o Conselho de Segurança impraticável e, em questão de poucos anos, as partes da Carta que haviam inicialmente sido consideradas as mais importantes já estavam obsoletas.

Assim sendo, cabe-nos questionar quais seriam as possibilidades viáveis de se contornar o elevado emprego de vetos no Conselho de Segurança da ONU, a fim de modificar o cenário de paralisação na tomada de decisões.

3. A NECESSIDADE DE REFORMA E A *RESPONSIBILITY TO PROTECT*

Para os termos desta pesquisa, uma hipótese efetiva de reforma no Conselho de Segurança e, portanto, em toda a estrutura de poder e decisão das Nações Unidas, deveria, impreterivelmente, levar em conta a possibilidade de abolição do poder de veto para qualquer Estado-membro.

Levando em consideração a realidade de interesses do P5 e, principalmente, sua atual legitimidade em desacolher propostas que vão de encontro com a manutenção de seus interesses, fica clara a impossibilidade de uma articulação que consiga, dentro do Conselho, a abdicação desse poder. Este é o motivo pelo qual muitos, como o Embaixador Celso Amorim, entendem também ser impensável a possibilidade de uma reforma que tenha como escopo principal a destituição do poder de veto. Como forma de exemplificar o seu posicionamento e de boa parte dos apoiadores dessa corrente, Vargas (2008, p. 123) proporcionou uma breve compilação de seus discursos na Organização das Nações Unidas:

Escreveu o Ministro Celso Amorim, acerca do poder de veto, que “seria irrealista pensar que os membros permanentes atuais venham a abrir mão desse poder” (2007: 292). Para quem parte dessa convicção, tampouco é crível que os membros permanentes estariam dispostos a ceder os assentos cativos que têm no Conselho. Assim sendo, é impossível que o Conselho seja transformado em um órgão que atenda integralmente aos imperativos

da igualdade jurídica dos Estados – será, nesse quesito, eternamente “imperfeito”.

(...) apresentam-se duas alternativas para a reforma do Conselho. Por um lado, pode-se empreender a “democratização” do órgão e buscar impedir o enfraquecimento ainda maior da igualdade jurídica – não se criando, portanto, novos assentos permanentes. Por outro, pode-se reconhecer que, uma vez que a igualdade jurídica está irrecuperavelmente comprometida, a criação de novos assentos permanentes para países em desenvolvimento é o caminho mais eficaz para “democratizar” o Conselho “de forma tal que não se agrave o desequilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, no processo decisório das Nações Unidas”, nas palavras do Ministro Celso Amorim (1993, p. 574).

A posição do diplomata é clara: a igualdade jurídica está irreversivelmente abalada, posto que a abolição do instrumento do veto é inconcebível e, assim, cabe-lhes unicamente mitigar a desigualdade a partir da ampliação de cadeiras permanentes no órgão (VARGAS, 2008, p. 123).

Em nossa análise, contudo, a posição do Ministro Celso de Amorim pode servir para aqueles que buscam um equilíbrio na representatividade de Estados em âmbito internacional, ou aos que almejam uma similaridade no poder de decisão para os países tidos como emergentes. Não resolve, todavia, o problema de estagnação na tomada de decisões da ONU, nem o desenho funcional da organização que é baseado na prevalência das potências do pós-guerra, justamente por não atacar o causador do problema, mas diversificá-lo.

De tal sorte que, diante da proposta brasileira, há de se notar que não haveria uma mudança significativa no modelo decisório, não podendo sequer ser chamada de reforma, mas sim de amplificação do Conselho de Segurança. Neste sentido, portanto, devemos concordar com as exposições do diplomata Georges Lamarière (1998, p. 206), quando afirma que “reformular e expandir não significam tendências semelhantes ou convergentes”. Ora, de que serviria uma proposta que amplia o número de delegações que podem se utilizar daquilo que é a causa do problema enfrentado.

As propostas de reforma que buscam um aumento no número de cadeiras permanentes no Conselho de Segurança resolveriam – mesmo que parcamente – a atual falha no princípio da repartição equitativa que existe no órgão, reforçando a ordem multipolar, mas não repara o indiscriminado uso do veto, nem o escopo de dominação proposto em Yalta.⁴⁴ Esse tipo de medida, portanto, serviria, unicamente, como alento aos anseios de visibilidade e representação das novas potências, sem, contudo, proporcionar qualquer mudança factível no latente desequilíbrio de poder que circunda a Organização.

3.1. A “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER” COMO UMA ALTERNATIVA

Diante da pouca probabilidade de destituição do poder de veto, há de se questionar se podemos encontrar na Responsabilidade de Proteger (R2P) uma alternativa mais pragmática para o engodo que muitas vezes dificulta o processo de instauração ou reestabelecimento da paz.

Apresentadas pela França na Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) no início da década, a medida obteve amplo apoio na Assembleia Geral no ano de 2005 (EVANS, 2015). O conceito de R2P estrutura-se em três pilares. (i) o Estado é o primeiro responsável por proteger suas populações do genocídio, dos crimes de guerra, das limpezas étnicas e dos crimes contra a humanidade; (ii) a comunidade internacional tem um papel em fornecer cooperação e assistência que permita aos Estados desenvolver as capacidades locais que os capacitarão a cumprir suas responsabilidades; (iii) em circunstâncias excepcionais nas quais as medidas tomadas nos dois primeiros pilares falharem, a comunidade internacional estaria autorizada a fazer recurso à ação coletiva, seguindo as normas e procedimentos estabelecidos pela Carta da ONU, para proteger as populações em situação de risco.⁴⁵

44 A Conferência de Yalta reuniu Franklin D. Roosevelt, Joseph Stalin e Winston Churchill. Nesta oportunidade, discutiu-se a repartição das zonas de influência entre o Oeste e o Leste global. A Conferência é considerada a “semente embrionária” das Nações Unidas.

45 Assembleia Geral das Nações Unidas, sexagésima sessão, itens 138 e 139. A / 60 / L.1. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/gene->

Muito embora as medidas relativas ao R2P sejam alusivas unicamente aos eventos que representem uma clara atrocidade em massa ou crimes lesa-humanidade, o emprego do sistema já seria uma verdadeira vitória no caminho para a regulação ou abrandamento do poder de veto irrestrito, posto que aplicação da R2P afastaria a deliberação de veto nos casos em que crimes contra a humanidade são latentes e poderia estar associada a uma maior efetividade nas práticas de *Accountability* nas relações internacionais, fortificando a responsabilidade ética dos Estados-membros e a transparência na administração dos órgãos da ONU (EVANS, 2015).

A partir dessa cisão na aplicação absoluta do poder de veto, partilhamos do entendimento que poderia florescer o primeiro vislumbre da legítima proteção incondicional à luta contra crimes de direitos humanos. Além disso, tornar-se-ia possível o restabelecimento parcial da credibilidade do Conselho de Segurança, cuja atuação já pode ser vista como um reflexo turvo e enevoado de um passado que não mais existe.

CONCLUSÃO

O conflito de interesses entre os membros permanentes, o irrestrito uso do poder de veto e a sobreposição dos valores humanitários pelo interesse nacional vêm impossibilitando o reestabelecimento de paz pela ONU até mesmo em situações de clara crise humanitária. A falta de limites ao uso do veto tornou o Conselho de Segurança - e portanto toda a estrutura decisória da ONU - impraticável e, conseqüentemente, vem fazendo com que a instituição exerça cada vez menos influência sobre os entraves que ocorrem na política internacional.

O funcionamento hierarquizado da Organização mina o seu processo democrático de tomada de decisões e repete o erro da Liga das Nações que, ao não oferecer um sistema decisório horizontal, foi incapaz de prevenir a ascensão de regimes totalitários na Europa, culminando, posteriormente, na Segunda Grande Guerra.

Mais do que isso, pôde-se concluir que o escopo decisório da instituição foi pensado para favorecer a contínua dominação das potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, e assim sendo, o entendemos como um traço de viabilidade do imperialismo nos tempos atuais.

É manifesto, pois, que mesmo instituições internacionais de caráter pacifista como a ONU estão sujeitas a desempenhar um papel importante na manutenção da cultura jurídica que legitima ideologicamente a hierarquia mundial e os interesses dos Estados dominantes. Nesse sentido, o governo internacional das Nações Unidas não só representa a dominação de Estados sobre outros, mas também, condenado pelo próprio instrumento jurídico que viabiliza o neocolonialismo nas ágoras internacionais – o veto – vem se tornando uma alternativa cada vez menos viável de promoção da paz.

Diante disso, é evidente que o poder de veto, além de representar uma ferramenta de controle imperialista, vem causando um atrasamento no alcance dos objetivos fundamentais da ONU.

Considerando ser remota a possibilidade de destituição do poder de veto, acreditamos que o aumento na constância da aplicação da doutrina de *Responsibility to Protect* é a alternativa mais palpável para a retomada de eficácia nas decisões do Conselho.

Por fim, evidencia-se que a apresentação de resultados insatisfatórios por parte das Nações Unidas e a sua completa incapacidade para solução de alguns conflitos específicos é efeito deste sistema decisório desigual sob o qual a ONU está submetida. Uma verdadeira mudança no panorama de governança mundial e de cooperação internacional só poderia ser alcançado a partir de uma profunda e solidificada reforma no Conselho, objetivando o questionamento à distribuição vertical de poder na ONU e proporcionando o afloramento de um sistema deliberativo mais democrático em assuntos securitários.

REFERÊNCIAS

ACNUR BRASIL. Refugiados sírios chegam a 3 milhões em meio à crescente insegurança. **UNHCR ACNUR Brasil**, [S. l.], p. online, 24 ago. 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/por->

tugues/2014/08/29/refugiados-sirios-chegam-a-3-milhoes-em-meio-a-crescente-inseguranca/. Acesso em: 26 jul. 2020.

AGÊNCIA EFE - CAIRO. ONG contabiliza mais de meio milhão de mortos em 7 anos de guerra na Síria. **Agência Brasil**, [S. l.], p. online, 12 mar. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-03/ong-contabiliza-mais-de-meio-milhao-de-mortos-em-7-anos-de-guerra-na>. Acesso em: 26 jul. 2020.

AL-MAGHAFI, Nawal. Como armas químicas ajudaram Assad a estar perto da vitória na Síria. **BBC News Brasil**, [S. l.], p. online, 16 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45816458>. Acesso em: 26 jul. 2020.

ARMANIAN, Nazanín. **Las 14 razones del apoyo incondicional de EEUU a Israel**. [S. l.], 5 abr. 2018. Disponível em: <https://blogs.publico.es/puntoyseguido/4814/las-14-razones-del-apoyo-incondicional-de-eeuu-a-Israel/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CASELLA, Paulo Borba, **Manual de Direito Internacional Público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CORRÊA, Fernanda das Graças. A BALANÇA DE PODER SOB A ÓTICA DE KENNETH WALTZ: UMA DISCUSSÃO DA TEORIA SISTÊMICA. **Revista InterAção**, [S. l.], v. 11, n. 11, p. 38-50, 17 dez. 2016. DOI <https://doi.org/10.5902/2357797529398>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/29398>. Acesso em: 25 ago. 2021

CULPI, Ludmila Andrzejewski; RODRIGUES, Noeli. A Atuação da Organização das Nações Unidas e os Fatores que Impediram o Reconhecimento da Palestina. **Periódicos ESPM**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 65-84, 11 dez. 2012.

EVANS, Gareth. **Limiting the Security Council Veto**, [S. l.], 4 fev. 2015. Disponível em: <http://www.gevans.org/opeds/oped166.html>. Acesso em: 15 jul. 2020.

- FIORI, José Luís. O poder global e a nova geopolítica das nações. **Crítica y Emancipación**, [S. l.], p. 157-183, 14 jun. 2009.
- GUIMARÃES, Fernanda; DE CARVALHO, Patrícia Nasser. A Atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Guerra Civil Síria: Conflitos de Interesse e Impasses entre os P5 e a Consequente Falta de Resolução para a Questão. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 6, n. 12, p. 63-83, 2017. ISSN 2238-6262.
- LAMESA, Maitê Pereira. Israel-Palestina: Velhas perguntas sem novas respostas. **Dossiê Conflitos Contemporâneos**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 27-36, 13 jan. 2021. Disponível em: <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2021/03/Dossi%C3%AA-Obs.-Conflitos-v.2-n.1-2021-30-39.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 7. ed. [S. l.]: Revista dos Tribunais, 2013.
- MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**. [S. l.]: Universidade de Brasília, 2003.
- ONU. **Egypt: draft resolution S/2017/1060**. United Nations Security Council. 18 December 2017. Disponível em: <https://undocs.org/en/S/2017/1060>. Acesso em: 10 de setembro de 2021.
- TOMASSINI, Luciano. As Nações Unidas em um Mundo Pós Nacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, 17, 2, 1995.
- VARGAS, João A. C. Persuadir e Legitimar: A Argumentação Brasileira em Favor da Reforma do Conselho de Segurança. **Cena Internacional**, [S. l.], p. 119-138, 16 jul. 2008.
- WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. [S. l.]: Universidade de Brasília, 2002.

ARTIGOS – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

ANÁLISE DO IMPACTO DA ASSOCIAÇÃO DE WITZEL A BOLSONARO NO SEGUNDO TURNO NAS ELEIÇÕES PARA GOVERNADOR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM 2018: UM OLHAR AO ONTEM PARA INTERPRETAR O AMANHÃ

Desirée Rosalino Marques⁴⁶

Tayara Causanilhas⁴⁷

INTRODUÇÃO

O resultado das eleições de 2018 para Governador no Estado do Rio de Janeiro surpreendeu muitas pessoas. Em que pese a acurácia das pesquisas em épocas eleitorais não traduzirem, necessariamente, a realidade das eleições – e, frequentemente, não sendo validadas pelos resul-

46 Mestre em População, Território e Estatísticas Públicas (ENCE). Cientista Política (UNIRIO).

47 Mestranda do programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais (PPHPBC) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da FGV/RJ. Graduanda em Ciências Sociais e Ciências de Dados na FGV/RJ. Graduada em Direito na FND/UFRJ. Pesquisadora voluntária da FGV/RJ.

tados eleitorais – as intenções de votos, metrificadas durante o período eleitoral, costumam indicar preferências de maioria, isto é, aqueles que certamente detêm maiorias declaradas entre o eleitorado.

Em 2018, ano ao qual se focará a análise do presente artigo, as pesquisas de intenção de voto não apontavam Wilson Witzel como um dos favoritos para o pleito⁴⁸ – pelo menos não até uma semana antes das eleições na qual o candidato declarou apoio ao então candidato à Presidência, Jair Bolsonaro.⁴⁹ Na altura do apoio, fatores determinantes ao que viria se tornar a eleição do candidato à presidência (facada, diminuição do tempo de telas, escusas de participação nos debates de primeiro turno⁵⁰) já tinham ocorrido.

Para fins da presente análise, importa destacar que mesmo que Bolsonaro não tenha declarado apoio ao candidato ao Governador, é possível que apenas a imagem de Witzel relacionada a Bolsonaro e suas pautas o fizeram ganhar as eleições.

Portanto, o objetivo principal deste artigo é relacionar o voto em Witzel com o voto em Bolsonaro no segundo turno nas eleições do Estado do Rio de Janeiro, procurando entender se os mesmos municípios que elegeram Bolsonaro elegeriam Witzel, além de verificar como essas variáveis podem também estar relacionadas com o voto dos evangélicos. Quanto à questão religiosa, sua métrica torna-se fundamental na medida em que Eustáquio (2018) determina que o voto dos evangélicos garantiu a eleição de Bolsonaro à Presidência: “o voto evangélico foi fundamental para a eleição de Jair Bolsonaro. Mesmo sendo menos de um terço do eleitorado, as lideranças evangélicas são muito atuantes na política” (EUSTÁQUIO, 2018).

48 G1 Rio. Wilson Witzel, do PSC, é eleito governador do RJ. G1. Rio de Janeiro, 28 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2018/noticia/2018/10/28/wilson-witzel-do-psc-e-eleito-governador-do-rj.ghtml> Acesso em: 23 out. 2020.

49 BRANCO, Leo. As grandes surpresas das eleições 2018. Exame, São Paulo, 08 out. 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/as-grandes-surpresas-das-eleicoes-2018/>. Acesso em: 23 out. 2020.

50 Não é possível pontuar o fator determinístico que levou à vitória do improvável Bolsonaro à Presidência da República. Nesse sentido, Cf. NICOLAU, Jairo. O Brasil virou à direita. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

Além disso, note-se que, “entre os grandes estados brasileiros, o Rio de Janeiro é a Unidade da Federação mais avançada no processo de transição religiosa” (ALVEZ; CAVENAGHI; BARROS; CARVALHO, 2017). A transição religiosa no Brasil significa que a maioria da população que antes se identificava com a religião católica está passando a se identificar como evangélica. Este processo encontra-se mais ou menos avançado entre os Estados, de forma que o Rio de Janeiro é o Estado com maior número de evangélicos em relação a católicos, e seria de se esperar que o voto dessa população, se esses votam da mesma forma, tenha um peso significativo.

Os evangélicos votam de forma cooperativa segundo a pesquisa de Queiroz (QUEIROZ, 2019), isto é, normalmente escolhem alguém da comunidade ou que defende os interesses de sua igreja para votarem. No caso do Rio de Janeiro, Witzel seria o candidato que defende a família no âmbito do Estado e, em âmbito nacional, este grupo se aproximou de Bolsonaro para a Presidência.

Portanto, neste artigo, analisar-se-á a distribuição do voto em Witzel no segundo turno, o voto em Bolsonaro também no segundo turno, e a distribuição de Evangélicos no Estado, além de analisar estatisticamente a correlação entre essas variáveis. Para cumprir com este objetivo, o artigo se dividirá entre: (i) uma breve revisão da literatura; (ii) apresentação do método utilizado, bem como dos dados; e (iii) apresentação dos resultados e a discussão do levantamento. Por fim as considerações finais do trabalho.

Veja-se que, em 2022, este estudo se mostra relevante na medida em que esta associação pode se mostrar verdadeira nos pleitos que ocorrerem. Nessa medida, o atual candidato a Governador no Estado do Rio de Janeiro, Cláudio Castro, era vice-governador e assumiu o cargo na oportunidade do *impeachment* de Witzel.⁵¹ Em que pese até o momento em que se escreve este texto não haver associação direta entre Castro

51 BARREIRA, Gabriel; SATRIANO, Nicolás. Tribunal aprova por unanimidade impeachment de Witzel, que fica inelegível por 5 anos. G1 Rio. Rio de Janeiro, 30 de abril de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/tj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/30/tribunal-especial-abre-a-sessao-para-decidir-impeachment-de-witzel-1.ghtml>.

e Bolsonaro,⁵² trata-se de uma relação que pode acontecer a qualquer momento das eleições e, nesse caso, pode reproduzir os resultados do pleito de 2018.

REVISÃO DA LITERATURA

Muitas pesquisas que relacionam geograficamente o voto são feitas em âmbito nacional para as eleições para Presidência. Eram, sobretudo, centradas na disputa entre os candidatos do PT e do PSDB (LIMA; MENEZES, 2015), demonstrando, em 2002, o voto no PT relacionado com regiões de maior renda *per capita*, e, após, nas reeleições da legenda, quais sejam, em 2006 e 2010, com as bases eleitorais relacionadas com regiões nas quais a renda *per capita* era menor – aventou-se também a hipótese de serem áreas para as quais as políticas do governo estiveram centradas, isto é, que tiveram maior benefício proveniente das políticas de distribuição de renda do governo. Entretanto, na busca da justificção da eleição de Bolsonaro à presidência em 2018, novos estudos que relacionam as características das bases de voto com a religião tornam-se mais constantes.⁵³

Bolsonaro tem um forte discurso religioso evangélico que parece ter cativado uma parcela significativa da população. Nesse sentido, o estudo de Eustáquio (2018) mostra que o que fez a diferença nas eleições de 2018 foram esses votos: “Bolsonaro tem mais de 11 milhões de votos

52 É necessário ressaltar as diferenças de contexto entre as candidaturas de Jair Bolsonaro em 2018 e 2022. Em 2018, muitos candidatos utilizam a imagem de Jair Bolsonaro durante as eleições a fim de angariar votos já que este estava em primeiro nas pesquisas eleitorais (quando Luís Inácio estava fora do pleito). Já em 2022, com Luís Inácio em primeiro nas pesquisas eleitorais, e Jair Bolsonaro com uma alta taxa de reprovação em seu governo, ainda há a associação de imagem, porém no caso específico de Cláudio Castro, ele busca não comentar sobre Jair Bolsonaro em sua campanha mesmo os dois pertencendo ao mesmo partido. Entretanto, exatamente por serem do mesmo partido, a associação entre os dois acontece de forma mais automatizada entre os eleitores.

53 De acordo com Bohn (2007), ao analisar o comportamento eleitoral dos eleitores evangélicos na votação à presidência em 2002 e 2006 percebe-se que candidatos evangélicos mobilizam mais o voto desse grupo. Ou seja, votantes evangélicos têm maior probabilidade de votar em candidatos evangélicos.

do que Haddad no eleitorado evangélico (em todas as suas múltiplas denominações)” (EUSTÁQUIO, 2018), sendo que a diferença que fez Bolsonaro ganhar a eleição foi de 10.760 milhões de votos. Nessa pesquisa, Eustáquio (2018) mostra a distribuição do eleitorado por tipo de religião de acordo com a pesquisa do Datafolha que frisava a intenção de voto segundo essas características dos pesquisados, o que foi considerado pelo autor uma boa estimativa eleitoral, já que a pesquisa se aproximou muito dos resultados efetivos.

A relação entre política e religião não é um assunto novo para os pesquisadores, já que desde 1986 foi implantada a Bancada Evangélica no Congresso (ORO, 2005), e desde então o número de congressistas que participam dessa bancada triplicou (QUEIROZ, 2019). A transição religiosa no país é descrita pelo estudo de Alves, Cavenaghi, Barros e Carvalho (2017), no qual fica claro, a partir de dados do Censo de 2000 e 2010, a diferença na razão entre número de evangélico e católicos nas diferentes regiões e unidades federativas do país, indicando os Estados que se encontravam mais avançados na transição da religião de majoritariamente católica para balanceada entre católicos e evangélicos. A relação entre a Igreja Católica e a política é diferente da relação entre as Igrejas Evangélicas e a política, já que a segunda participa mais ativamente dessa atualmente, “a Igreja Católica não tem tido uma presença na política institucional mais incisiva” (ORO, 2005).

No artigo de Oro (2005) é possível verificar a relação entre as religiões e a política na história do Brasil. Demonstra-se, nesse estudo, que a Igreja Católica sempre esteve atrelada à política, sobretudo antes da declaração da separação entre Igreja e Estado na Constituição de 1967.

Contudo, mesmo sem participar ativamente da seara eleitoral, a Igreja Católica ainda tinha posicionamentos políticos como durante a ditadura (1964-1984). Em contrapartida, a Igreja Evangélica tornou-se mais ativa a partir do estreitamento das relações entre Vargas (1930-1945) e Católicos, a fim de manter o pluralismo religioso da sociedade e a laicidade do Estado. O que atualmente se mostra um paradoxo, já que o ingresso ativo dos evangélicos na política acaba por transferir “pautas da esfera moral da igreja para a política” (Freston *apud* QUEIROZ, 2019).

Já em relação à Igreja Evangélica no Estado do Rio de Janeiro:

A população fluminense não é a que apresenta os maiores percentuais de evangélicos do Brasil, mas é a que apresenta a menor proporção de católicos e a maior proporção de sem-religião e de outras religiões. Os cristãos (católicos + evangélicos) somaram 75,2% no estado, o menor percentual do Brasil. Estes dados reforçam o foco da análise da transição religiosa no território fluminense (ALVES; CAVENAGHI; BARROS, 2014).

Os autores mostram também em seu estudo que a difusão das igrejas evangélicas se deu principalmente através dos eixos das rodovias do Estado, pela periferia da Região Metropolitana (ALVES; CAVENAGHI; BARROS, 2014).

Portanto, para o presente artigo, espera-se, de forma lógica que os municípios que têm maior número de evangélicos no Estado do Rio de Janeiro tenham votado majoritariamente em Bolsonaro no segundo turno das eleições de 2018, e conseqüentemente, votado também majoritariamente em Wilson Witzel para governador.

MÉTODO E DADOS

Essa seção tem por objetivo a descrição dos dados e dos métodos utilizados para analisar a relação entre os votos obtidos por Witzel e os votos obtidos por Bolsonaro no segundo turno e a população evangélica do Estado do Rio de Janeiro.

Os dados das eleições de 2018, tanto para o cargo de governador quanto para presidência, foram obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dispostos, inicialmente, no formato *xlsx*. A partir de sua extração, foram filtrados e organizados no *Software livre R*.

Após análise e limpeza, determinou-se que: (i) os votos totais para os candidatos passariam a ser agregados por município; (ii) os votos válidos totais compreenderiam todos os votos, retirando, naturalmente, os votos nulos e brancos. Dessa forma, seriam obtidos os votos proporcio-

nais tanto de Witzel quanto de Bolsonaro para cada município do Rio de Janeiro.

Note-se, ainda, que o código do TSE para cada município é diferente da codificação do IBGE, de modo que para especializar os dados foi necessária a utilização de uma outra base que tivesse a correspondência entre cada código do TSE para o município com o código do IBGE para o mesmo município. Esta tabela de correspondência foi retirada do site GitHub,⁵⁴ e foi inserida nas tabelas com os dados dos votos proporcionais tanto do então candidato à presidência quanto do Wilson Witzel.

Para a espacialização dos dados, foi obtido o *shapefile*⁵⁵ dos municípios do Estado do Rio de Janeiro no site do IBGE.⁵⁶ Os dados foram unidos no *ArcMap* 10.5, com a função ligar, a base da população evangélica foi obtida pelo visualizador INDE,⁵⁷ resultando na obtenção da relação entre a parcela da população evangélica de missão, pentecostal e não determinada e o total da população do Censo Demográfico 2010, já em *shapefile*. Inicialmente, eram três *shapefiles* diferentes, porém foram editados para aglutinação desses dados, a porcentagem dessas populações então foi somada dando o dado final chamado de Evangélicos Totais. O *shapefile* com os dados da votação então foram ligados com os dados dos evangélicos totais, resultando em um último *shapefile* utilizado para as análises.

A fim de quantificar a relação entre as variáveis serão feitos dois modelos de regressões lineares simples.⁵⁸ O modelo de regressão linear é representado pela equação:

$$\text{pov}_{\text{vot}} = \text{coef}_0 + \text{coef}_1 \text{pov}_{\text{tot}} + \text{res}_{\text{vot}}$$

54 Disponível em: <https://github.com/betafcc/Municipios-Brasileiros-TSE>.

55 Shapefile é um formato de armazenamento de dados espaciais.

56 IBGE. Downloads. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>.

57 INDE. Visualizador. Disponível em: <https://visualizador.inde.gov.br/>.

58 A regressão linear é um modelo estatístico utilizado para prever o valor de uma variável de acordo com a variação de uma segunda variável, além de descrever a relação de linearidade entre as duas variáveis.

onde Y_i é o valor da variável resposta; X_i é o valor da variável explicativa; β_0 é o intercepto; β_1 é a inclinação ou o coeficiente angular; e ϵ_i é o erro aleatório. Dessa maneira, “a análise de regressão linear estuda a relação entre a variável dependente ou variável resposta (Y_i) e uma ou várias variáveis independentes ou regressoras (X_1, \dots, X_i)” (RODRIGUES, 2012).

Os modelos foram calculados e analisados utilizando, como supramencionado, o *software* livre R. Para a análise espacial das variáveis foi utilizada a ferramenta de *Grouping Analysis* do ArcMap 10.5, onde dado o número de grupos que é especificado, a ferramenta irá criar grupos que sejam tão semelhantes quanto possível e todos os grupos sejam tão diferentes quanto possível para os atributos que foram indicados. O objetivo dessa análise é identificar os municípios que votaram majoritariamente em Witzel e Bolsonaro e têm mais evangélicos, bem como os do polo oposto, isto é, os municípios que menos votaram nesses candidatos e, simetricamente, têm menos evangélicos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro resultado relevante decorre da distribuição dos dados, por meio de uma estatística descritiva, como é possível observar na Tabela 1, feita a partir das medidas de posição das três variáveis utilizadas,⁵⁹ geradas com a função *summary* no *software* R.

É importante apontar que o primeiro quartil, que é o ponto que divide 25% da distribuição abaixo dele e 75% acima, tanto dos Votos em Bolsonaro quanto dos Votos em Witzel são porcentagens acima de 50% + 1, que é o necessário para ganhar a eleição naquele município, o que mostra que menos de 25% dos municípios não elegeu ambos. Esta análise demonstra que apenas 13 municípios de 92 não votaram majoritariamente em Witzel, e apenas 3 não votaram majoritariamente em Bolsonaro.

59 Votos em Witzel, Votos em Bolsonaro e Evangélicos.

Variável \ Estatística	Estatística					
	Mínimo	1ºQuartil	Mediana	Média	3ºQuartil	Máximo
Votos em Witzel	0.3179	0.5276	0.5814	0.5738	0.6312	0.7350
Votos em Bolsonaro	0.4668	0.6340	0.6760	0.6721	0.7257	0.8489
Evangélicos	17.00	26.00	32.00	31.08	37.00	46.00

Figura 1

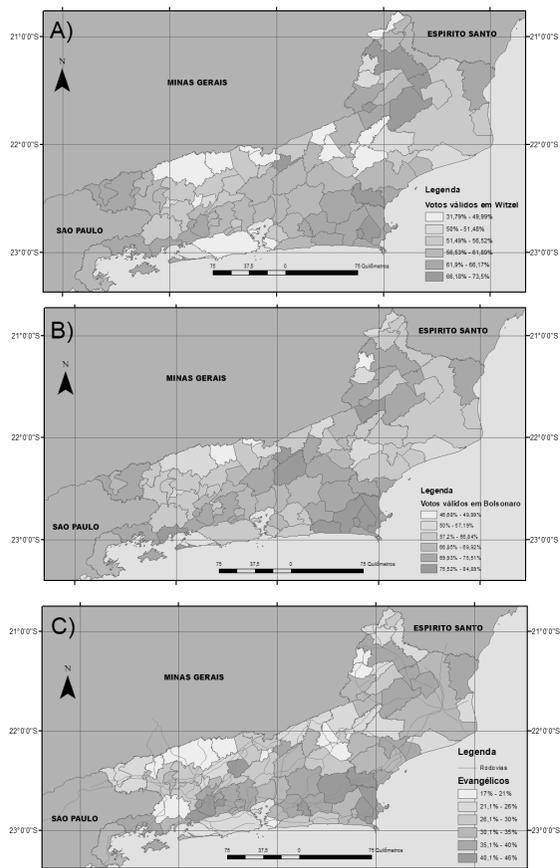


Figura 1: A) Distribuição de votos válidos recebidos por Witzel por município; B) Distribuição de votos válidos recebidos por Bolsonaro no Estado do Rio de Janeiro por município; C) População que se identifica com a religião evangélica (pentecostal, de missão, e não determinada) sobre a população total por município e rodovias.

Já na Figura 1, está representada a distribuição de Votos em Witzel, Votos em Bolsonaro e Evangélicos, respectivamente, no mapa do Estado do Rio de Janeiro por município.

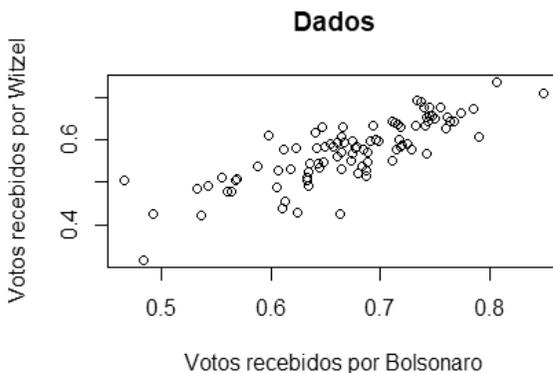
O *software* utilizado para a produção dos mapas foi o ArcMap 10.5. Como verificado na seção anterior, é possível observar, a partir da literatura, o crescimento da população evangélica ligada aos eixos das Rodovias do Estado entorno da Região Metropolitana (ALVES; CAVENAGHI; BARROS, 2014), motivo pelo qual se torna interessante adicionar as rodovias no mapa da distribuição dos evangélicos. É importante ressaltar que na distribuição dos Votos em Witzel e Bolsonaro, apenas a cor mais clara representa os municípios em que esses não ganharam, em todas as outras categorias eles passam de 50% + 1 de votos.

É interessante perceber então que visualmente parece que os dados mostram que há uma coincidência de municípios que votaram majoritariamente em Bolsonaro e Witzel e que têm as maiores porcentagens de evangélicos em sua população.

Para medir essa relação entre as variáveis, iremos fazer dois modelos de regressão linear simples, utilizando como ferramenta o software R, primeiro relacionando os Votos recebidos por Bolsonaro, com os Votos recebidos por Witzel, sendo os votos em Witzel a variável resposta, e votos em Bolsonaro a variável explicativa.

O primeiro passo é visualizar os dados a partir do diagrama de dispersão, para identificar a forma e a tendência desses. Como podemos ver na Figura 2, visualmente os dados parecem apresentar uma tendência linear, onde quanto maior a proporção de votos recebidos por Bolsonaro, maior seria a proporção de votos recebidos por Witzel.

Figura 2: Gráfico de dispersão das variáveis Votos recebidos por Bolsonaro, e Votos recebidos por Witzel



Utilizando a função *lm*, ajustamos o primeiro modelo, na Tabela 2 podemos ver os resultados dos ajustes, gerado com a função *summary*.

Tabela 2: Summary do Modelo 1

Efeito	Coefficiente	Std. Error	t-value	P-valor
Intercept	0.02058	0.04208	0.489	0.626
X	0.82306	0.06225	13.221	<2e-16 ***

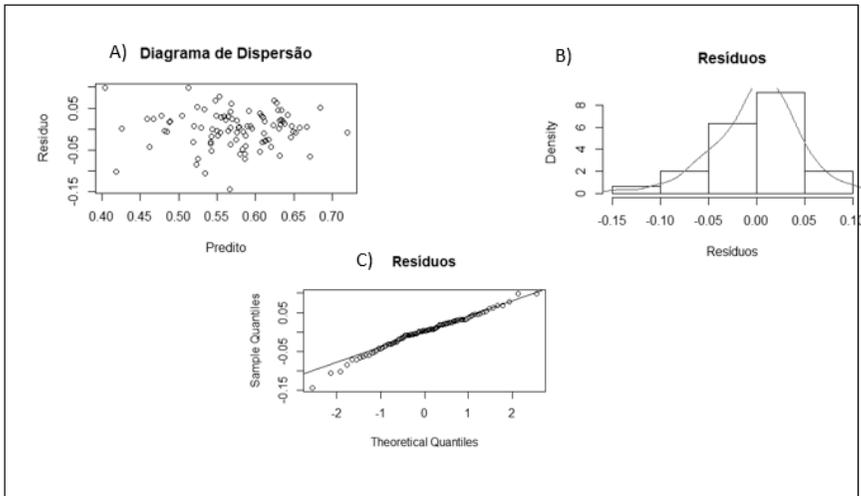
Observações: Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1.

Também com a função *summary* podemos observar o coeficiente de determinação, que expressa o quão bem X prediz Y, através do “*Adjusted R-squared*”. No caso do Modelo 1, $R^2 = 0.6564$, o que quer dizer que o modelo de regressão explica 65,64% da variabilidade nos dados, o que pode ser considerado uma boa medida já que ele explica mais que 50% da variabilidade.

É importante também verificar o teste de hipótese do modelo, considerando que $H_0: B_1 = 0$ vs. $H_1: B_1 \neq 0$. Isso quer dizer que testamos a hipótese que o coeficiente angular, que indica que existe uma relação linear entre as duas variáveis, é igual a zero. Com o Teste F, observamos que o p-valor é menor que 0,05 (F-statistic, p-value: < 2.2e-16), ou seja, há evidência para rejeitar a hipótese nula, o que significa que há relação linear significativa entre as variáveis.

O próximo passo é fazer a análise dos resíduos, sendo o resíduo a diferença entre um valor observado e o valor previsto pelo modelo. Espera-se que os resíduos apresentem uma distribuição normal $\text{Henfit} \sim N(0, \text{Hen}^2)$, já que os erros são aleatórios.

Figura 3: Gráficos dos Resíduos do Modelo 1



Como podemos perceber na Figura 3, que apresenta os gráficos dos resíduos, o Gráfico A representa o diagrama de dispersão dos resíduos, onde aparentemente eles estão distribuídos aleatoriamente em torno da média. No Gráfico B temos a distribuição de densidade dos resíduos onde aparentam se aproximar de uma distribuição normal, porém com uma cauda maior para a esquerda. E por fim, o QQ Plot, que é o Gráfico C, que mostra um descolamento dos resíduos nas extremidades, indicando outliers.

Foi feito então o Jarque Bera Test, para verificar a normalidade dos resíduos, o p-valor encontrado foi de 0.05384, portanto o teste fica perto do limite de rejeição da hipótese de que os resíduos seguem uma distribuição normal, porém ainda é maior do que o valor de rejeição da hipótese, dessa forma não rejeitamos, assumindo então que os resíduos têm uma distribuição normal.

Por fim, o Durbin-Watson Test, que testa se os resíduos são independentes. A hipótese nula é de que os resíduos são independentes. O p-valor encontrado foi de 0.03475, que é menor do que o nível de significância de 5%, onde normalmente descartamos a hipótese nula. Portanto ao nível de significância de 5%, descartamos a hipótese de que os resíduos são independentes.

A partir da análise do Modelo 1, que testa a relação entre os Votos recebidos por Witzel e os Votos recebidos por Bolsonaro, conclui-se que quanto maior a proporção de votos recebidos por Bolsonaro, maior a proporção de votos recebidos por Witzel, onde os votos em Bolsonaro explicam 65% da variação dos votos em Witzel.

Agora para verificar a relação entre os votos em Witzel e a porcentagem da população evangélica no município iremos fazer um segundo modelo. A Figura 4 mostra a dispersão dessas variáveis, o que visualmente parece indicar uma tendência linear entre elas.

Figura 4: Gráfico de dispersão das variáveis Evangélicos e Votos recebidos por Witzel

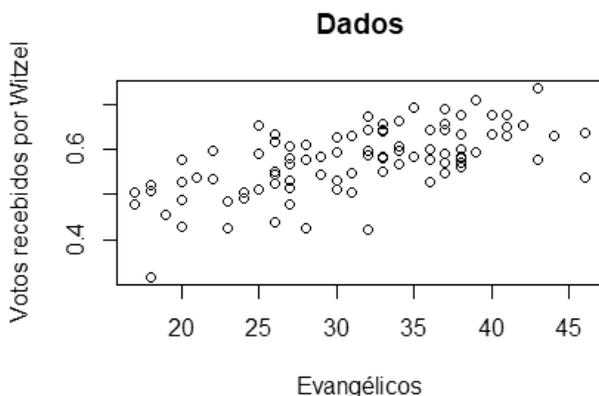


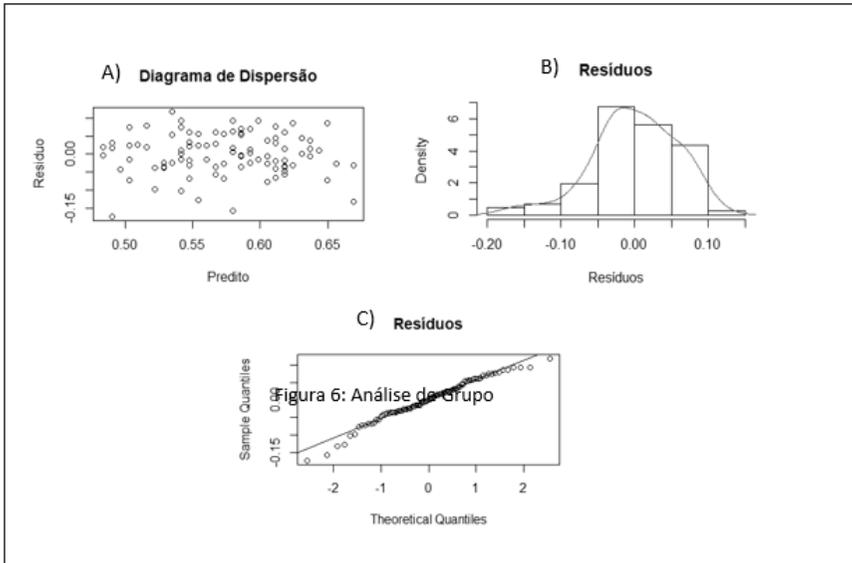
Tabela 3: Summary do Modelo 2

Efeito	Coefficiente	Std. Error	t-value	P-valor
Intercept	0.3755661	0.0266358	14.100	< 2e-16 ***
X	0.0063780	0.0008347	7.641	2.23e-11 ***

Observações: Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1.

A estatística F deu um p-valor igual a $2.227e-11$, o que indica que há uma relação de linearidade entre as variáveis, e o $R^2 = 0.3867$, indicando que a variabilidade dos dados é explicada 38,67% pelo modelo, não é um valor muito alto, o que indica que não é uma relação muito significativa. A análise de resíduos para o modelo 2 se encontra na Figura 5.

Figura 5: Gráficos dos Resíduos do Modelo 2



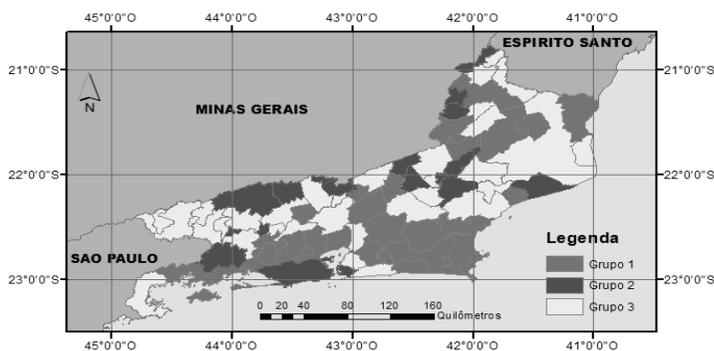
Olhando o Gráfico A da Figura 5, aparentemente a dispersão dos resíduos é normal, porém olhando o Gráfico B, percebemos que a distribuição aparenta ser assimétrica, e olhando o Gráfico C, percebemos essa assimetria na extremidade esquerda do gráfico, onde os resíduos não estão distribuídos entorno da média. Para verificar a normalidade dos resíduos novamente foi feito o Jarque Bera Test, onde verificamos um p-valor igual a 0,1130, sendo maior que o nível de significância de 0,05, não rejeitamos a hipótese nula de que os resíduos apresentam distribuição normal. E por fim, ao realizar o Durbin-Watson test, verificamos um p-valor igual a 0,7801, verificando então que os resíduos são independentes, já que não descartamos a hipótese nula ao nível de significância de 5%.

A partir da análise do Modelo 2, verificamos que a porcentagem da população evangélica não parece ser uma boa variável para sozinha explicar o voto em Witzel, devido ao baixo coeficiente de determinação, porém todas as estatísticas do modelo são boas, o que indica ela pode ajudar a explicar juntamente com outras variáveis o voto em Witzel.

Por fim, foi feita uma análise de agrupamento usando a ferramenta do ArcMap 10.5 *Grouping Analysis*, como ferramenta exploratória para identificar municípios que votaram majoritariamente em Witzel e Bolsonaro e tem mais evangélicos, e municípios que votaram menos em Witzel e Bolsonaro e tem menos evangélicos.

Os grupos gerados são tão diferentes quanto possível para os atributos que foram indicados e tão homogêneos quanto possível dentro dos mesmos. Uma das possibilidades da ferramenta é avaliar o número ideal de grupos, ela então mede a eficácia dos agrupamentos utilizando a estatística F de Calininski-Harbasz, que é uma razão que reflete a similaridade dentro do grupo e a diferença entre os grupos.⁶⁰ Portanto ao calcular o número ideal de grupos para os dados de interesse, a melhor estatística F indicou que o melhor número de grupos seriam 3, portanto, na segunda entrada foi gerado um mapa com 3 grupos e um relatório. O mapa gerado pode ser visto na Figura 6 abaixo.

Figura 6: Análise de Grupo



60 Disponível em: <https://pro.arcgis.com/en/pro-app/tool-reference/spatial-statistics/how-grouping-analysis-works.htm#:~:text=The%20Grouping%20Analysis%20tool%20utilizes,the%20groupings%20of%20your%20data.>

O grupo 1 indica os municípios que tem mais evangélicos, votaram mais em Witzel e Bolsonaro, e o grupo 2 indica os municípios que tem menos evangélicos, votaram menos em Witzel e Bolsonaro. O grupo 3 mostra o restante dos municípios que ficam entre esses dois grupos onde podem ter municípios que tanto têm uma maior votação em Bolsonaro, mas não têm uma votação significativa em Witzel, ou vice-versa. Assim como a porcentagem de evangélicos na população varia de 18 a 36%.

Tabela 4: Resumo do Grupo 1

Grupo 1	Média	Desvio Padrão	Min	Máximo
Votos em Witzel	0,6263	0,0454	0,5361	0,7350
Votos em Bolsonaro	0,7262	0,0429	0,6467	0,8489
Evangélicos	37,4634	3,8325	30	46

Tabela 5: Resumo do Grupo 2

Grupo 2	Média	Desvio Padrão	Min	Máximo
Votos em Witzel	0,4660	0,0491	0,3179	0,5363
Votos em Bolsonaro	0,5675	0,0520	0,4668	0,6635
Evangélicos	22,8333	4,3621	17	32

Percebe-se então que o grupo 1 contém municípios da Região das Baixadas Litorâneas, a Região Metropolitana, excluindo o município do Rio de Janeiro, e alguns do Noroeste e Norte Fluminense e da Região Serrana, totalizando 41 municípios. Enquanto o grupo 2 contém menos municípios, 18 no total, espalhados pelo Estado, não apresentando um agrupamento tão claro quanto o grupo 1.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com as análises feitas nesse artigo, utilizando-se do modelo de regressão linear, é possível perceber que houve de fato, em 2018, uma correlação entre os Votos em Witzel e os Votos em Bolsonaro e a porcentagem da população evangélica nos municípios, sendo o primeiro que explica melhor os votos em Witzel.

Indica-se, a partir da análise, que a relação criada entre os candidatos de Governador e Presidência foi determinante para o resultado eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, ainda que o apoio tenha acontecido sumariamente em uma relação de via única, isto é, apenas houve a relação de Witzel para Bolsonaro, e não necessariamente de Bolsonaro para Witzel. Note-se que essa foi uma tática adotada por diversos candidatos durante a reta final das eleições a fim de garantir a votação para o cargo, já que Bolsonaro mostrava que mobilizaria uma grande massa de votantes.

Demonstrou-se também a importância de novos estudos que quantificam a influência da religião na política, e para a área de eleições, o que leva os eleitores a votarem em certos candidatos. Seria interessante para trabalhos futuros fazer um modelo de regressão linear múltiplo com ambas as variáveis. Também seria interessante avaliar a força da influência que Bolsonaro teve na eleição de outros candidatos que relacionaram suas pautas e sua imagem a ele.

Nesse sentido, é preciso afirmar que a relação com o candidato Bolsonaro se demonstrou positiva em 2018. No tônus do pleito de 2022, caso Cláudio Queira se aproximar desta estratégia, talvez seja interessante considerar as *polls* eleitorais do candidato à presidência, mas, de forma igual e, quiçá, equivalente, os locais em que a religião evangélica esteja em ascensão.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M.; BARROS, L. F. W. A transição religiosa brasileira e o processo de difusão das filiações evangélicas no Rio de Janeiro. **HORIZONTE - Revista de Estudos de Teologia e Ciências da Religião**, v. 12, n. 36, p. 1055-1085, 30 dez. 2014.
- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S.; BARROS, L. F. W.; CARVALHO, A. A. Distribuição espacial da transição religiosa no Brasil. *Tempo Social*. **Revista de Sociologia da USP**, v. 29, n. 2, p. 215-242, 2017.

- BOHN, SIMONE. Contexto político-eleitoral, minorias religiosas e voto em pleitos presidenciais (2002-2006). **Opinião Pública** [online], v. 13, n. 2, p. 366-387, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000200006>.
- EUSTÁQUIO, J. O voto evangélico garantiu a eleição de Jair Bolsonaro. **ECO Debate**, nº 3.084, 2018. Disponível em: [https://www.ecodebate.com.br/2018/10/31/o-voto-evangelico-garantiu-a-eleicao-de-jair-bolsonaro-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/..](https://www.ecodebate.com.br/2018/10/31/o-voto-evangelico-garantiu-a-eleicao-de-jair-bolsonaro-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/) Acesso em: 23 out. 2020.
- LIMA, R. C. A.; MENEZES, T. A. Uma análise espacial das eleições presidenciais brasileiras de 2010. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 45, n. 3, dez. 2015.
- NICOLAU, Jairo. **O Brasil virou à direita**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.
- ORO, A. P. Religião e política no Brasil. **Cahiers des Amériques latines**, 48-49, 204-222, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/cal.7951>. Acesso em: 23 out. 2020.
- QUEIROZ, C. Estratégia corporativa. **Pesquisa fapesp**, 286, 21, dezembro de 2019. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2019/12/020-021_Evangelicos_286.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.
- RODRIGUES, S. C. A. **Modelo de Regressão Linear e suas Aplicações**. Relatório de Estágio para obtenção do Grau de Mestre em Ensino de Matemática no 3º Ciclo do Ensino Básico e no Ensino Secundário (2º ciclo de estudos). Universidade da Beira Interior, 2012.

UMA ABORDAGEM ETNOGRÁFICA SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL/USUÁRIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONSELHO

*Juliana Vieira*⁶¹

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos observa-se a importância dos usuários das políticas públicas, participando dentro dos espaços/ instituições legitimados de discussões e controle social, como Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais, entre outros como Conferências, Fóruns, orçamentos participativos, dentre outros, como órgãos colegiados, composto por representantes do governo e da sociedade civil, com objetivo de trazer a realidade vivenciada na prática, considerando que quem vive a situação consegue contribuir com as discussões.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) no art. 5 garante o direito a qualquer pessoa independente de suas características, cor, raça e gê-

61 Graduada em Serviço Social pela PUC Campinas, especialista em Serviço Social e Gestão de Projetos Sociais e em Gestão Social: Políticas Públicas, Redes e Defesa de Direitos, cursando Mestrado no ICHSA/FCA, trabalha como assistente social na SORRI CAMPINAS e como tutora presencial da FAC, Conselheira do CMAS 2021-2023.

nero nos diversos espaços, considera que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo a todos a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Assim, institucionalizou a participação da sociedade junto aos Estados, ao incorporar a garantia de espaços participativos, nos quais indivíduos passaram a ser parte dos novos canais de participação no ciclo de políticas públicas, consolidando assim a universalização dos direitos sociais e a ampliação do conceito de cidadania, modificando, portanto, o relacionamento entre a sociedade e administração pública.

Nesse contexto, abriu espaço para a prática em que a representação espelha esta tensão, segundo (URBINATI, 2006, p. 196), pode-se dizer que ela reflete não simplesmente ideias e opiniões, mas ideias e opiniões a respeito das visões dos cidadãos acerca da relação entre a sociedade e o Estado. Qualquer reivindicação que os cidadãos tragam para a arena política e queiram tornar um tema de representação é invariavelmente um reflexo da luta para a redefinição das fronteiras entre as suas condições sociais e a legislação.

Com o objetivo de intensificar essa discussão, o presente artigo está organizado em três tópicos estruturados de forma a contribuir com a reflexão do leitor sobre a participação democrática, fortalecendo o objetivo de Paulo Freire que era despertar o ser político que deve ser sujeito de direito, sempre o viés pela participação social e democrática para todos, considerando as minorias sociais (grupos marginalizado dentro de uma sociedade, devido a aspetos econômicos, sociais, culturais, físicos ou religiosos).

Essa discussão nos remete ao processo histórico, cultural e de relações sociais entre o Estado e Sociedade Civil, além de questões instituídas dentro desses espaços disputados, assim por meio de uma teoria da democracia representativa, que segundo (URBINATI 2006, p. 193), envolve uma revisão da concepção moderna de soberania popular que conteste o monopólio da vontade na definição e na prática da liberdade política. Ela marca o fim da política do sim ou não e o início da política como uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo.

Este artigo é a extensão do resumo expandido apresentado no XIII Seminário do Laboratório de Economia e Gestão - UNICAMP 2022,

durante a elaboração verifiquei que precisamos fortalecer cada vez mais os atores, constituir grupos comuns, juntando os subgrupos que estavam isolados e a necessidade de se pesquisar sobre essa participação para o público em geral, para aprofundar na discussão da participação social da pessoa com deficiência nos diversos espaços.

O método utilizado no desenvolvimento do trabalho será bibliográfico, por meio de uma revisão da literatura de obras já existentes, no intuito de auxiliar na delimitação do tema e na contextualização do objeto problema. Analisando por meio de um conjunto de elementos referenciados por autores que foram apresentados nas disciplinas disponibilizado pela FCA/ICHSA e que pode contribuir, aprimorando o olhar analítico e explicativo sobre a construção histórica dessa temática.

Pelas legislações vigentes que respaldam a efetivação desse direito, Constituição Federal de 1988, Estatuto da Pessoa com deficiência, entre outras.

As observações realizadas por meio da prática profissional ao trabalhar com a pessoa com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade, nos diversos espaços como: da Conferência Municipal de Assistencial Social; na Conferência Municipal da Pessoa com deficiência onde atuei como cidadã e apoiando, dando suporte para a participação dos participantes com deficiência do grupo UPPI – União da pessoa com deficiência pela inclusão; no Conselho Municipal de Assistência Social onde atuo como conselheira na segunda gestão representante da sociedade civil e do Conselho Municipal da pessoa com deficiência, todos os espaços do Município de Campinas.

As informações contidas nos sites oficiais dos Conselhos Municipais de Assistência Social, do Conselho da pessoa com deficiência e dos demais conselhos e as contribuições de pesquisas realizadas com essa temática.

1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REPRESENTAÇÃO

Quando nos referimos à participação social poderíamos refletir sobre várias questões, como: As pessoas querem participar? Os espaços são realmente participativos? Assim, definir participação social implica en-

tender as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem com o objetivo de “influenciar a formação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas na área social (saúde, educação, habitação, transporte etc.). Por meio da Constituição Federal (BRASIL, 1988), garantiu-se a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo Federal, é o chamado controle social, reconhecendo que a participação social contribui, ao mesmo tempo, para a construção da democracia, o fortalecimento da cidadania e a melhoria do desempenho da Administração Pública.

Na visão da autora Urbinati, o governo representativo criou dois modelos de pensamentos, o eleitoral de democracia com foco nas eleições e o de perspectiva democrática fundada na teoria das eleições, para além de um método de transferência de preferência, seu ponto de vista amplia a contribuição ao debate sobre a representação. Segundo a autora (URBINATI, 2006, p. 196-197), existem três tipos de representação: institucional, jurídica e política, sendo a participação social a última representação que é a política, que representa processo dinâmico que pertence aos agentes públicos ou instituições governamentais e à sociedade civil organizada em torno de determinada representatividade.

A autora (URBINATI, 2006, p. 195) coloca como resultado, a representação não pode ser reduzida nem a um contrato (de delegação) firmado através das eleições nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade.[...] cria uma categoria inteiramente nova na medida em que concebe a representação dinamicamente, ao invés de estaticamente: a representação não tem que fazer uma entidade preexistente – p. ex. a unidade do Estado ou do povo ou da nação – visível; diferentemente, ela é uma forma de existência política criada pelos próprios atores (o eleitorado e o representante). Esta teoria faz jus à especificidade da representação política em relação a todas as outras formas de mandato e em particular ao esquema privado de autorização. A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão nas assembleias

populares, portanto, coordenar e criticar. A unidade necessária não se segue logicamente da unidade daquele que representa, como Hobbes sustentaria, mas deve ser criada e constantemente recriada através de um processo político de atividade dinâmica.

Portanto, argumenta que a generalidade da lei e os critérios de imparcialidade derivados da cidadania nem deveriam nem necessitam ser realizados à custa da visibilidade política do “homem” (leia-se, a identidade “social” como distinta de e oposta à identidade “política”). As múltiplas fontes de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos dão o tom da representação em uma sociedade democrática, ao tornar o social político. Define assim que:

Uma teoria democrática da representação deve ser capaz de explicar os eventos de continuidade bem como as crises e, além disso, envolver a idéia de que o povo soberano conserva um poder negativo que lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores (URBINATI 2006, p. 19).

Falar desta questão durante a observação participante no CMAS conduz a seriedade que remete essa participação por meio da representação, tem um peso representar milhões de pessoas da sociedade civil, pessoas que me elegeram para representar elas neste espaço, vejo que exercer o papel de conselheira, seguindo o regimento interno do Conselho, ouvindo e acolhendo as demandas trazidas de forma democrática, construída para dentro das comissões e dar andamento para que seja concretizada, é a forma mais ética de exercer essa participação e representação.

2. CONSELHOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Os Conselhos de Direitos ou Conselhos de Políticas Públicas têm fundamento constitucional, visando a participação do cidadão na formulação, implementação e controle/fiscalização das políticas públicas, têm como objetivo a aproximação do Estado e Sociedade, são espaços

institucionais fundamentais para a construção democrática das políticas públicas, legitimação social por meio do exercício da participação.

Almeida e Tatagiba (2012, p. 2-3) salientam que a importância da tríade fundos, conferências e conselhos se espalhou pelo ordenamento político brasileiro, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas, cujos números evidenciam a magnitude dessas instâncias no arcabouço institucional brasileiro. Munic/IBGE, de 2001, mostra, por exemplo, que mais de 90% dos municípios brasileiros registravam a presença de conselhos nas áreas da saúde, assistência e criança e adolescente e a pesquisa realizada por Tatagiba identificou um total de 541 conselhos em funcionamento na esfera estadual, com uma média de vinte conselhos por estado.

Com aumento desse número, precisamos evidenciar se há participação efetiva da sociedade civil/e ou usuários das políticas públicas dentro desses espaços, como se estabelece as relações entre essas representações com esse público.

Durante a participação observante dentro dos CMAS – Conselho Municipal da Assistência Social, durante seis anos como conselheira titular, observei que há uma intenção para que os usuários participem, como mostra a XIII Conferência Municipal de Assistência Social em 2019, onde houve o cuidado para que o conselho se aproximasse e fosse até os usuários nos territórios, tendo primeiramente conferências regionais para depois ter a Conferência ampliada, sempre preocupado em trazer o usuário da política para dentro desses espaços. Sendo efetivada, nessa fase, com a participação plena deles na conferência ampliada e mais tarde na próxima gestão a composição dos conselheiros representantes da sociedade civil, onde 4 conselheiros são usuários da Política da Assistência Social e representantes da sociedade civil, e o restante representantes das Entidades Sociais. Construindo como resultado o *Caderno da Conferência Municipal de Assistência Social 2019*, tendo como tema 3 – Controle Social, considerando ser esse lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários. O Conselho Municipal de Assistência Social tem se esforçado em aumentar a participação dos usuários em sua composição, em suas reuniões e em suas ações. Várias propostas desta Conferência refletem este esforço, propostas de partici-

pação e controle: Incentivar conselhos locais de assistência social nos territórios; Oferecer mais formações sobre a política da assistência social; Criar e divulgar fóruns regionalizados nas cinco regiões de Campinas; Mudar os horários das reuniões do conselho para aumentar a participação; Estimular a participação popular na comissão da conferência

Durante a gestão, a participação dos usuários da política de Assistência social foi fundamental para ancorar as discussões e demandas elencadas por eles que vivenciaram na prática e as demandas dos territórios que representam, levando sempre a pedido deles questões como segurança alimentar, dificuldades no período da pandemia, dificuldades das pessoas em situação de rua, entre outras. Nos mostrando que esse caminho é a forma mais assertiva de discutir política dentro desses espaços, conduzindo as minhas ações enquanto coordenadora da comissão de política e legislação nos dois últimos mandatos, chamando o autor da questão para espaço de escuta, acolhimento, direcionamento e encaminhamentos para sua efetivação.

Desafios foram postos e os próprios conselheiros usuários da política foram se empoderando e legitimando a sua participação, mostrando que durante as palestras proporcionadas na conferência precisava falar uma linguagem acessível a esse público, sem termos técnicos, ou explicando seu significado; nos conselheiros fomos aprendendo com eles, que tínhamos que ensiná-los a se apropriar de documentos e legislações, mostrando e explicando o seu significado para irem se apropriando do assunto, antes de tomar as decisões durante as votações na reunião do colegiado. Ao mesmo tempo foram legitimando, coordenando comissões dentro do CMAS, que demandas mais questões dos usuários, como Comissão Bolsa Família e BPC – Benefício de Prestação Continuada e a Comissão da Conferência Municipal, e os demais conselheiros contribuindo compondo junto essas comissões, além de compor GTs – Grupo de trabalho com temas relacionados também a essas demandas que saíam da Comissão de Política e Legislação, que também participavam, como GT de Segurança alimentar, GT Benefícios Eventuais, entre outros.

Entretanto, temos que trazer a questão de quem é o papel dessa formação dos usuários da política/conselheiros representantes da sociedade civil, dos demais representante da Sociedade Civil, do CMAS ou do Es-

tado? Não adianta lotar os conselhos ou publicar caderno evidenciando a participação se não há esse cuidado da formação de conselheiro e um cuidado no dia a dia.

3. SOCIEDADE CIVIL/ USUÁRIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS CONSELHOS

Precisamos iniciar este capítulo questionando quem é o usuário das políticas públicas e o que significa sociedade civil, onde muitas vezes esse significado ganha forças com a junção desses dois conceitos, como mostramos no capítulo anterior.

Sociedade Civil é definida pelo conjunto de organizações e instituições cívicas voluntárias que constituem os alicerces de uma sociedade em funcionamento, em oposição com estruturas que são ajudadas pelo Estado, assumindo o seu papel de cidadãos na sociedade.

Já usuários das políticas públicas (conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente) são pessoas que utilizam e acessam políticas como: Educação, Saúde, Assistência Social entre outras. Na definição trazida pela LOAS (1993/2009), os usuários são considerados “aqueles que dela necessitam”, ou seja, todos os cidadãos que se encontram fora dos canais decorrentes de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sociorrelacionais.

Ao trazer a democracia em questão, segundo (URBINATI, 2006, p. 210-211) é única porque extrai das diferenças a força para a união (“as pessoas são capazes de se unir na diferença, sem se abstraírem de suas diferenças”). Na política representativa, diferentemente da democracia direta, os eleitores não são meras quantificações. Eles espelham a complexidade de opiniões e de influência política, nenhuma das quais é uma entidade computável aritmeticamente.

Os estudos realizados mostram que os conselhos têm investido grande parte de sua energia no desempenho de funções técnicas e burocráticas, mantendo uma agenda no varejo e atuando reativamente em resposta às demandas provenientes do Executivo, enquanto decisões importantes continuam correndo por fora, nas tramas desconexas que

conformam a rede de produção da política pública. Essas atividades têm drenado parte significativa da energia dos conselheiros. Principalmente no caso dos conselhos das áreas sociais, [...] onde os Conselheiros da sociedade civil registram, fiscalizam entidades, avaliam projetos, fazem parecer, enviam relatórios, pedem e avaliam prestações de contas, aprovam e rejeitam pedidos. O exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho adequada, exige um considerável trabalho extra dos conselheiros e muitas vezes mantêm os conselhos presos a um interminável ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos, principalmente em cidades de médio e grande porte.

Pesquisas realizadas por Almeida e Tatagiba (2012, p. 85) mostram que os conselhos têm despendido uma energia significativa com questões relativas ao seu funcionamento interno, boa parte de suas agendas voltam-se para a discussão de temas relativos a sua própria dinâmica organizacional interna. Dentre essas discussões mais organizacionais, ganham destaque as questões relativas à elaboração dos regimentos internos e a preparação e eleição dos novos conselheiros, quando da mudança de gestão, ou seja:

As questões relativas à relação do conselho com seu ambiente externo foram pouco debatidas. Ou seja, se discutiu muito o poder nos conselhos e pouco o poder dos conselhos, para usar os termos presentes em (SILVA, CÔRTEZ *et al.*, 2009 *apud* ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 85-86).

Portanto (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012 p. 88) veem a necessidade de criar vazios produtivos na agenda dos conselhos, de maneira que os conselheiros possam ter tempo e energia para pensar a política de forma ampla e generosa, propor saídas, disputá-las na esfera pública, criar articulações no interior dos governos, dos Legislativos, comprometer o Judiciário etc. Criar “vazios produtivos” na agenda cotidiana dos conselhos para que os conselheiros possam se dedicar ao fortalecimento dos elos de ligação com o público fora dos conselhos, criando redes de solidariedade e mobilização social em torno de temas específicos.

Entretanto, analisam que os recursos são escassos, os conselheiros não são funcionários públicos, a infraestrutura dos conselhos no geral não lhes permite contar com uma assessoria jurídico-administrativa necessária para a complexidade que tratam. Face ao acúmulo de funções, os conselheiros acabam abrindo mão de suas funções propriamente políticas de proposição de temas, de explicitação de conflitos, de construção de acordos e articulações, voltando-se penosamente para atividades que os distanciam da sociedade civil e os circunscrevem a uma atuação estatal e institucional meramente burocrática. Essas funções que o conselho chamou para si ampliam o custo da participação para a sociedade civil e conspiram contra o fortalecimento dessas instâncias junto à sociedade e ao Estado.

Durante a observação participante no CMAS, essa questão continua sendo um desafio, apesar de haver representantes da sociedade civil, eleitos por votação e da gestão pública, indicados pelo prefeito, a participação efetiva no conselho, ultimamente, tem sido realizada nos espaços da comissão, como coordenadores ou participantes, pelos conselheiros da sociedade civil, pouca participação dos conselheiros da gestão pública, onde costumam participar somente da reunião ordinária mensalmente, onde todas as comissões relatam a atividade realizadas no mês e há a votação das pautas ou até nenhuma participação dos conselheiros representantes da gestão pública como coordenadores ou participante do processo da pauta que vai ser colocada em votação, o que ocasiona um desgaste de atividades desses conselheiros físico e emocional, proporcionando afastamento devido problemas de saúde, um desgaste emocional, falta de motivação, ou até desistência do cargo de coordenador e até conselheiro.

(URBINATI, 2006, p. 218-219) aponta que a representação política transforma e expande a política na medida em que não apenas permite que o social seja traduzido no político; ela também promove a formação de grupos e identidades políticas. Acima de tudo, ela modifica a identidade do social, uma vez que, quando as divisões sociais se tornam políticas ou adotam uma linguagem política, elas adquirem uma identidade na arena pública de opiniões e tornam-se mais inclusivas ou representativas de um espectro mais largo de interesses e opiniões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão sobre a participação e democracia para todos independentemente de qualquer coisa, a importância de despertar os atores sociais, iniciando com atitudes simples e pequenas; analisar os espaços públicos de participação social e a comunicação entre Estado e sociedade nestes espaços, o controle social e práticas de inclusão social, e ações trazidas nas experiências de grupos e nos Conselhos de Garantia de Direitos e Conferências.

Partindo das discussões acima sobre a participação e democracia para todos, independentemente da classe social, econômica, condições físicas, portanto garantir esse direito é um princípio constitucional. Assim, os espaços ditos “democráticos” devem garantir esse acesso e prover que seja realizada no cotidiano, cuidando para que todos compreendam o que está sendo pautado, e respeitando a participação de todos.

Despertar para a importância no quadro político e engajar-se na luta por melhorias coletivas pode iniciar com atitudes simples e pequenas, seja por interesses pelo que acontece ao seu redor, no seu bairro ou comunidade, seja pela participação direta em associações de bairro, organizações não governamentais, ou outros espaços, onde o cidadão comum possa despertar para sua importância, com uma posição firme e atuação contundente em prol da comunidade que representa.

O voto é uma das armas do cidadão para busca de soluções de suas carências, entretanto há vícios que corrompem o eleitorado, usam a sua influência para pressionar a população e o “voto” como instrumento de compensação para sobrevivência do povo, aproveitando-se da desigualdade social.

A concretização tende a aumentar, onde o candidato que mais preza a valorização do poder como instrumento de cidadania e valorização da liberdade de expressão. Em contrapartida, os cidadãos/atores sociais, amadurecidos pelo processo democrático, contribuem com o esvaziamento de sua influência e declínio irreversível de seu poder autocrático.

Outras considerações foram trazidas à luz por Almeida e Tatagiba (2012, p. 71), onde os estudos sobre o assunto mostram à exaustão que essa densa e variada arquitetura participativa tem esbarrado em limi-

tes que muitas vezes esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes. E aqui parece que estamos diante de um paradoxo: a vitalidade do modelo conselho/conferência/fundo e o seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhada de sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas. Evidenciam que o argumento central deste artigo é que esse paradoxo — o baixo poder relativo dos conselhos vis-à-vis sua força como modelo de participação — está relacionado, entre outros fatores, à frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias. Ou seja, as disputas travadas no interior dos conselhos parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente político-societal e político-institucional de forma mais ampla, o que limita seu poder na conformação das políticas setoriais, com impactos sensíveis sobre sua capacidade de democratizar as políticas públicas. Para reverter esse quadro, argumentam também que é necessário rever as rotinas dos conselhos. Aconselham assim que precisamos de mudanças na prática cotidiana dos conselhos que confirmem maior centralidade ao exercício da política, em lugar da rotina burocrática da gestão, colocam que é preciso:

[...] Restituir o lugar desse tipo de ação na agenda dos conselhos para que eles possam funcionar como instâncias de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades de política, o que hoje parece ser a regra (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71-72.)

As autoras nos mostram a importância do aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, e a exigência deles em duplicidade das ações, no qual enquanto conselheiros precisam apresentar contas, exponha os critérios que balizam acordos; e, da sociedade civil, tem exigido que se qualifique para essa participação, o que amplia seu conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública e possibilita a construção de novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados.

Esta fundamenta grande desafio dentro desses espaços, como observação participante pude observar a importância de relacionar documentos para se entender o processo, tendo como base, por exemplo, o PMAS – Plano Municipal da Assistência Social, as legislações que respondam ao conselho e a Política da Assistência Social, aqui em questão, o relatório de gestão e os demais documentos que se fazem presente na discussão e, primordialmente, o orçamento desta política, porque ao longo dos anos vimos que muitas questões pautadas repetitivamente na Conferências Municipais e nos Conselhos não estavam sendo executadas na prática por falta de orçamento público.

Outra questão apresentada pelas autoras fundamenta que a luta política não deve ser travada apenas no interior dos conselhos, mas pelo fortalecimento dos conselhos no interior do Estado. Exemplifica as ações do Conselho Nacional de Saúde a falta dessa percepção: “os atores sociais que participavam do Conselho, optaram por uma estratégia que visava ampliar o seu controle sobre o fórum, e não a fortalecê-lo como espaço decisório na arena da política de saúde. Aborda a questão da função deliberativa dos conselhos não se expressa na sua suposta autonomia diante das outras instâncias estatais. Sua função deliberativa começa pelo reconhecimento dessas instâncias e pela disposição de travar uma luta no interior do Estado para se constituir, diante delas, num interpelador legítimo das normas vigentes quando assim exigem as demandas sociais por justiça.”

Importante mostrar que embora a vontade política dos governos se constitua numa variável relevante da qual dependem a qualidade e os resultados do processo participativo, nenhum governo, a despeito de sua coloração partidária e inclinação democrática, pode hoje ignorar os conselhos nos processos de implementação da política. Concluem, que mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre a política pública, os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos etc.

Em sua obra, resumidamente a autora Rodrigues relembra que o processo de democratização do Estado no Brasil foi historicamente construído a partir de embates entre sociedade civil e Estado, na busca de implementação de uma cultura democrática, Assim, nesse sentido,

que os Conselhos de Políticas Públicas são instituídos no País, enfatizando a descentralização política como um dos princípios da Constituição Federal de 1988, nos mostra a importância dos movimentos da sociedade civil nesse processo, tais como os da saúde e de reforma urbana, da mesma forma que outros movimentos sociais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST), que também se juntaram às emendas populares e contribuíram com esse processo da Democratização, que vem ganhando força com as primeiras vitórias eleitorais do PT em nível local e uma dimensão nacional, reforçada a partir de 2003, com a chegada do PT ao poder.

Entretanto, mostra que infelizmente essa percepção de participação invertida, ou pseudoparticipação, também advém do dilema discutido por (DAGNINO, 2001 *apud* RODRIGUES, 2020, p. 5), este que compromete o processo democrático que foi instituído na era Lula, período em que a sociedade civil teve a oportunidade e empoderamento para participar dos processos do controle social, mas se percebe que para além de faltar investimento ou desinteresse da sociedade civil em capacitações, há um descompasso entre, que é uma especificidade brasileira, perceber quando os processos de ajustes neoliberais se defrontam com um projeto político democratizante, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Ainda segundo (DAGNINO, 2001 *apud* RODRIGUES, 2020, p. 5), o reconhecimento dos dilemas colocados por essa confluência perversa impõe, do ponto de vista da autora, inflexões necessárias no modo como se tem analisado o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento. Na verdade, o que essa confluência perversa veio ressaltar é uma dimensão frequentemente esquecida: a imensa complexidade desse processo, que resiste a análises simplistas e unidimensionais.

Já a experiência de outro Estado nos mostra que essa visão é muito perceptível nos Conselhos, particularmente quando se observa a participação da sociedade civil nos processos de aprovações e/ou deliberações, nas discussões e o nível de conhecimento da política a qual defende a insegurança no debate e principalmente no embate entre governo que tem como ferramenta de poder o conhecimento e linguagem não deco-

dificada, assim, a sociedade civil, particularmente os usuários, consigam alcançar. Logo se percebe uma despolitização por parte da sociedade civil no que tange as discussões. Infelizmente, participar do Controle Social no CEAS não é só participar de reuniões e comissões, vai para além de uma militância interna com participação na construção do PPA do Estado, participar de audiência pública tanto na Assembleia Legislativa, como na Câmara dos Vereadores e acompanhar cotidianamente a conjuntura para que a participação seja efetivamente qualificada. Assim, Conselhos de Políticas Públicas são Conselhos nos quais os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, como também dos processos de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (CGU, 2012, p. 18). Salienta, que o controle social requer também sua relação com os demais controles. Um primeiro tipo de controle, denominado de controle horizontal, é exercido por instituições do próprio Estado e ocorre em dois níveis: controle interno, que é exercido por órgãos do Poder Executivo, como as controladorias, e controle externo, que é exercido pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo. O controle público sobre a administração também pode ser exercido de forma vertical, ou seja, a sociedade controlando as ações do Estado, como no caso das eleições (controle vertical eleitoral) e do que chamamos de controle social. O controle social, portanto, é uma forma de controle público que a sociedade exerce sobre seus governantes, podendo ser por meio da opinião pública manifestada em ações de mobilização, nos fóruns ou espaços institucionalizados nos quais se avalia a atuação governamental numa dada área de política pública, por exemplo, como é o caso dos conselhos.

Durante observação participante no CMAS, vimos a necessidade da Gestão Pública se apropriar do papel do Conselho e dos conselheiros, a importância de investir num processo de formação de conselheiro, um diálogo transparente e sempre documentado por meios de sistemas, atendendo e respeitando o regimento interno, além da parceria entre as partes, conselho e a Gestão Pública, para que seja cumprido e não coloquem em risco a democratização dentro desses espaços, independente do partido político, visa especificamente em questão aqui que trata da

Política de Assistência Social, respaldada pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social, pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, entre outras normativas, e não questão partidária, assim, independente do partido político, a legislação referente ao conselho precisa ser respeitada.

Vale destacarmos, segundo (RODRIGUES, 2020, p. 7), que controle social não gera punições administrativas ou judiciais, mas, ao identificar inconsistências ou irregularidades, pode produzir punições simbólicas, que constroem aqueles que as produziram. Além disso, pode acionar as instituições de controle interno e externo, que têm as atribuições investigativas e de punição, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Assim, considera que a conquista da participação política nos espaços democráticos de participação e controle social tem sido gradual e resulta, entre outros fatores, do processo de consciência sobre as necessidades concretas vividas pela população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Por outro lado, a participação é o reconhecimento das potencialidades de mudança que esses espaços podem gerar, uma vez que as demandas apresentadas nas conferências e conselhos sejam objeto de reflexão, debate e deliberação. Aconselha nessa direção que é fundamental assegurar as condições para que os conselhos e conferências possam não só efetivar o seu papel de controle social na gestão da política, mas que possa fazê-lo de forma articulada com os demais órgãos e instituições que compõem o sistema de controle público da administração.

A maioria das pesquisas realizadas nos leva a novas perspectivas para efetivar a participação dos usuários/sociedade civil, utilizando as referências como Urbinatti, Tatagiba, entre outras, que mostram as dificuldades encontradas e os caminhos importantes para se considerar para que essa participação aconteça de fato e numa forma correta.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scie->

lo.br/j/sssoc/a/pRrVfjB4MXqZkblJDYwd7GJ/abstract/?lang=pt.
Acesso em: 24/09/2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Brasília, DF: Presidente da República, [2016].

RODRIGUES. L. Sociedade Civil, participação e controle social: significações e práticas no Conselho de Assistência Social Cearense. **Inovação&TecnologiaSocial**, v. 6, 2020.

SILVA. A. **A participação social na política pública da Assistência Social.** Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2723/1/Ana%20Carolina%20Almeida%20Silva.pdf>. Acesso em: 24/09/2022.

URBINATI.N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, 67: 191-228, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4qsH3GhJPTTnmmMhJg8jkhB/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24/09/2022.

ARTIGOS – PESQUISAS EMPÍRICAS

(IN)ACESSO À JUSTIÇA E VIRTUALIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO: ENTRE O IDEAL E AS PRÁTICAS

*Mariana Pereira Nunes*⁶²

*Michel Lobo Toledo Lima*⁶³

INTRODUÇÃO

No primeiro momento, o trabalho, enquanto parte de uma pesquisa de mestrado em Direito, foi dedicado para o desenvolvimento da questão da definição do acesso à justiça, na Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 5º, XXXV, bem como no Código de Processo Civil, no artigo 3º, em que teve uma mudança no seu conceito com a modificação dos códigos. O acesso à justiça, nesse contexto, é colocado como um princípio incluído como um direito da dignidade da pessoa humana, sendo este um direito fundamental.

Em seguida, com a chegada da pandemia imposta pela Covid-19 em março de 2020, o Poder Judiciário brasileiro teve que se adaptar às novas exigências para que não houvesse maior disseminação do vírus, sendo necessário o isolamento social, o que forçou os operadores do direito e

62 Advogada. Mestranda do PPGD/UVA. Pesquisadora do INCT/InEAC-UFF.

63 Doutor e mestre em sociologia pelo IESP/UERJ. Graduado em direito pela PUC-Rio. Pesquisador do INCT/InEAC-UFF. Professor colaborador e pesquisador de pós-doutorado FAPERJ nota 10 do PPGD-UVA.

todos os funcionários dos tribunais a migrarem para o sistema virtual, com o trabalho remoto.

Assim sendo, com a necessidade de os tribunais serem fechados, a tutela jurisdicional foi profundamente comprometida, onde o princípio do acesso à justiça se viu ainda mais ameaçado. Por ainda estarmos em um período pandêmico, alguns tribunais forçaram sua adaptação a uma nova realidade – considerando que há cerca de 20 anos houve o início uma modernização e informatização dos meios do Poder Judiciário prestar sua tutela jurisdicional – trazendo, por exemplo, a massificação da modalidade virtual de audiências. Entretanto, nem todos os tribunais conseguiram se estabelecer desta maneira, o que fez com que as audiências em algumas comarcas ou varas fossem suspensas, tendo o acesso à justiça sido mais uma vez dirimido.

Apesar de não ser uma novidade trazida decorrente do atual cenário, o debate público acerca dos métodos adequados de solução de conflitos ganhou visibilidade e incentivo nesse período, por sua suposta celeridade, efetividade e confidencialidade, com destaque para a negociação, conciliação, mediação e a arbitragem, sendo eles incentivados pelo legislador no texto do código processual civil, em seu artigo 3º, e parágrafos. Com a chegada da necessidade forçada de virtualização, esses métodos também puderam se transformar para o cenário remoto, trazendo questionamentos que trataremos durante o texto.

Por fim, são postos sob descrição e reflexão alguns pontos da pesquisa que está sendo elaborada para a dissertação do mestrado em direito, por meio de pesquisa de campo, em andamento desde março de 2021, com entrevistas informais⁶⁴ de forma presencial e virtual, com variados operadores do direito, em que verifiquei diferentes percepções de acordo com as experiências de cada entrevistado. Metodologicamente, em todas as conversas informais, o entrevistador apresentou-se como pesqui-

64 A entrevista informal ou aberta não pressupõe questões previamente formuladas a serem aplicadas aos entrevistados, com os quais abordei livremente o tema analisado em campo, priorizando a visão dos entrevistados. Tal tipo de entrevista é comumente utilizado na descrição de casos individuais e na compreensão de especificidades culturais em contextos. Veja em: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade. 6. ed. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1996, p. 57-59.

sador social e formado em direito, aos entrevistados. Nos diálogos aqui descritos e mencionados a escolha foi de não identificar os nomes reais das pessoas, embora essa questão não tenha sido apresentada como um problema para nenhum dos interlocutores na pesquisa de campo. São usados nomes fictícios quanto aos entrevistados, indicando determinadas características suas como sexo, escolaridade, ocupação, entre outras particularidades, com o objetivo de permitir uma melhor aproximação das histórias com o leitor.

Desta forma, observa-se que alguns princípios e direitos fundamentais estiveram em conflito, como direito à liberdade, o direito à saúde, e o direito a ter a sua ameaça ou lesão apreciada pelo Poder Judiciário com todos seus procedimentos processuais garantidos, o que foi sopesado pela grande pandemia que vivenciamos.

1. O IDEAL DO DEVER SER ACERCA DO ACESSO À JUSTIÇA: ALGUMAS DISPOSIÇÕES DA LEGISLAÇÃO E DA DOUTRINA BRASILEIRA

O princípio do Acesso à Justiça é atualmente exposto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu artigo 5º, XXXV, onde são previstos os direitos e as garantias fundamentais, “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” Ele se inclui nesta categoria, uma vez que é responsável por visar a garantia do acesso a todos aos outros direitos. O direito ao acesso à justiça visa assegurar aos cidadãos a defesa de seus direitos, independente da sua condição social, fazendo que todos possam, idealmente, ter a possibilidade de administrar suas demandas (MARQUES PINHEIRO, 2020) o que, entretanto, sempre enfrentou dificuldades de aplicação em diferentes contextos na sociedade brasileira como já apontado em diversas pesquisas (AMORIM *et al.*, 2003; AMORIM; LIMA, 2021; BRITO, 2017; JORDI; CARDOSO DE OLIVEIRA, 2021; LIMA, 2017; LUPETTI, 2013).

A primeira vez que o princípio do acesso à justiça apareceu na legislação brasileira foi na Constituição de 1946, onde era previsto que a lei não poderia excluir do Poder Judiciário qualquer violação de direitos

individuais. Entretanto, com a chegada do regime militar, entre 1964 e 1985, o acesso à justiça foi restringido.

Nesse período de regime militar, em 1968, nenhuma conduta que fosse praticada de acordo com o Ato Institucional 5 poderia ser apreciada ou julgada pelo Poder Judiciário. Em 1969, foi promulgada uma Emenda Constitucional que estipulava que todas as ações ilegais que fossem praticadas pelo Governo Federal, administrado por militares, estariam excluídas da apreciação judicial.⁶⁵

Em 1988, com a chegada da presente Constituição e com o fim do período ditatorial, o legislador constituinte traz a possibilidade do acesso à justiça bem como dos mecanismos necessários para garantir a efetividade deste princípio.

No Código de Processo Civil de 2015 é incluído o mesmo artigo constitucional do acesso à justiça, porém, nele foi trazida uma sutil modificação em relação ao Código de Processo Civil de 1973, que mostra uma alteração na intenção do legislador. Onde se vê “apreciação do Poder Judiciário” se lê “apreciação jurisdicional”. Isto mostra que não apenas o Poder Judiciário seria o único apto para a administração de um conflito.

O princípio do acesso à justiça foi amplamente invocado no último período pelo surgimento do Coronavírus, o Sars-Cov-2, que pelo seu alto nível de contaminação exigiu medidas restritivas, como o isolamento social, para que fosse possível a contenção do vírus. Ainda em um momento pandêmico pelo vírus Covid-19, os operadores do direito e o Poder Judiciário tiveram que inovar para possibilitar que a jurisdição pudesse continuar funcionando.

Com a alta demanda de números de processos, e com a chegada da pandemia, os tribunais recorreram à tecnologia para tentar se adequar (TAVARES, 2012, p. 38), o que permitiu pensar em meios tecnológicos de utilização em massa ao acesso à justiça. Devido ao isolamento social, os funcionários foram forçados a permanecerem em suas residências, o que por algum tempo gerou a paralisação das atividades judiciárias.

65 Inciso XXXV – Princípio constitucional do acesso à justiça. “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/principio-constitucional-do-acesso-a-justica/>. Acesso em: 20.06.2022.

Diversos decretos e medidas foram realizados para que houvesse o retorno das atividades com a segurança necessária, dessa forma, a título de exemplo, foi permitido o trabalho remoto. O uso da tecnologia foi tido como indispensável para que fosse implementado nos tribunais um modo novo de trabalhar que permitisse que os colaboradores, servidores e magistrados pudessem exercer algumas funções de forma remota de suas residências.

Também houve a possibilidade de os juízes realizarem audiências de instrução e julgamento por via *online*, podendo ser efetuado por plataformas *online* disponibilizadas pelos próprios tribunais, ou por qualquer outro meio eletrônico, como aplicativos. Além disso, também por aplicativos ou e-mail, foi permitida a citação e intimação do réu.

Os Métodos Adequados de Soluções de Conflito (MASCs) foram amplamente divulgados nesse período, como a conciliação, mediação, negociação e arbitragem, que também fazem parte do acesso à justiça (DALLA, 2018. p. 52), onde o legislador fez questão de pontuar no seu artigo 3º, §1º, 2º e 3º do Código de Processo Civil, e possuem a finalidade de demonstrar que existem possibilidades de soluções específicas para cada tipo e natureza. Existem situações que o meio mais efetivo é a jurisdição, já em outros, a jurisdição não seria apropriada, dando lugar para os métodos adequados de soluções de conflitos (PINHO; 2004, p. 9).

O código traz as idealizações dos meios adequados de soluções de conflitos como um meio do que é chamado nativamente de pacificação social,⁶⁶ este sendo entendido pelo método de pacificar, não importando qual seja o meio escolhido e podendo o Estado estar presente ou não. A

66 Pacificação social é uma expressão nativa do campo jurídico que expressa que o foco das formas institucionais de administração de conflitos não é o conflito em si, mas a pacificação das relações que resulte na ausência dele. Essa é a lógica da pacificação social, eliminar o conflito – que é tido como negativo – que chega ao Judiciário. A “imposição” de uma harmonia como técnica de pacificação aos conflitos é marcada por um conceito negativo dos mesmos que são considerados como eventos desorganizadores da ordem social. Essa percepção impossibilita que os conflitos sejam percebidos e administrados como situações que admitem a explicitação de divergências a serem resolvidas por meio de negociações. O resultado é uma pacificação que significa resignação. Veja mais em: NADER, Laura. Harmonia coerciva: A economia política dos modelos jurídicos. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/26/rbcs26_02.pdf. Acesso em: 30.06.2022

frequente demora na solução dos conflitos, os custos, e as burocracias, enfraqueceram o sistema de justiça, forçando a abertura de portas para as outras formas de justiça (ARAÚJO; PELEGRINI; DINAMARCO; 2008, p. 31-33).

O princípio do acesso à justiça tem tido relevância porque no ideal jurídico faz parte dos direitos fundamentais, sendo eles, nessa idealização, indispensáveis à pessoa humana, visando assegurar uma existência digna, livre e igualitária ao indivíduo.

Alguns princípios fundamentais (OLIVESK, 2013) corroboram o ideal do acesso à justiça, sendo eles: princípio da acessibilidade,⁶⁷ princípio da operosidade; princípio da utilidade; e o princípio da proporcionalidade.

Apesar do contexto pandêmico, os litígios não pararam de surgir nesse momento de adaptação do Poder Judiciário, e de toda a sociedade, onde explodiram algumas demandas específicas, como do direito do consumidor e referentes à saúde.⁶⁸ As audiências de alguns tribunais brasileiros continuam de forma remota, e outras já voltaram a ser realizadas presencialmente, dependendo da vara em que se observa, como em estados como Rio de Janeiro, já outros tribunais, como Santa Catarina,

67 Embora não haja uma pesquisa quantitativa sobre o número de deferimentos e indeferimentos dos pedidos de gratuidade de justiça em âmbito nacional, o relatório CNJ em Números 2020 dispõe que o percentual de casos solucionados com o benefício foi de 31% no ano de 2019, por exemplo. Para obter o índice de processos que tiveram concessão de assistência judiciária gratuita (AJG), retiram-se as ações criminais e os processos de juizado especial da base e calcula-se a razão entre o número de processos arquivados definitivamente com o AJG dividido e o total de feitos arquivados. Veja mais em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 30.06.2022.

68 A pandemia resultou, entre vários fatores, em uma elevação no número de ações judiciais por tratamento de saúde. Conforme os dados publicados do CNJ, com o relatório do seu projeto "Judicialização e Sociedade: ações para acesso à saúde pública de qualidade", sob a coordenação do Comitê Nacional e dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, os novos processos judiciais com demandas nessa área, no Judiciário, totalizaram 196.929 casos em 2020 contra 176.640 em 2019, um aumento de 11,5%. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade_2021-06-08_V2.pdf. Acesso em: 04.03.2022.

já conseguiram se adaptar ao trabalho remoto e retomar as atividades totalmente pelo modo de videoconferência.

2. O CAMPO PESQUISADO: ENTRE O IDEAL E AS PRÁTICAS

Em meio à virtualização, a pesquisa relacionada ao acesso à justiça, voltado para as novas tecnologias aplicadas ao processo, optei pela metodologia da pesquisa de campo com entrevistas, desde março de 2021 em cidades dos Estados do Rio de Janeiro e de Santa Catarina. As entrevistas tinham como interlocutores os mais diversos operadores do direito, dentre eles: advogados, mediadores, conciliadores, juízes, promotores, procuradores, cartorários e professores. Em razão da formação acadêmica no direito, não foi fácil desgarrar das entranhas processualistas do direito e partir para um olhar de pesquisador e estranhar as formas normatizadas que o direito à vida social.

Não é a intenção trazer a pesquisa por completo em poucas páginas do trabalho, que está ainda em andamento, mas de descrever algumas percepções diversas dos profissionais entrevistados, visto que cada relato traz diferentes experiências com relação ao novo acesso à justiça que foi implementado por motivos de força maior.

Em uma entrevista com um mediador judicial de Santa Catarina, que chamaremos pelo nome fictício de Cláudio, este relatou que antes da pandemia da Covid-19 não havia qualquer plataforma *online* oferecida pelos tribunais para que fosse realizada a mediação no formato virtual. Assim, foi necessário que os tribunais treinassem seus profissionais em junho e julho, e em agosto de 2020 se iniciaram as mediações pela plataforma “PJ Conecta”.

Para o entrevistado Cláudio, a mediação judicial virtual possibilitou uma ampliação na acessibilidade das partes aos tribunais, uma vez que muitas pessoas não compareciam quando presencialmente pela distância física imposta. Desta forma, por não haver mais o fator de deslocamento, juntado ao fator de flexibilidade de horários, as partes compareciam mais as mediações. Com relação à acessibilidade das partes no meio eletrônico, informou que poucos não tinham acesso à internet, e que não

houve desmarcações por tal motivo, mas caso as partes se sentissem mais confortáveis, poderiam fazer dentro de uma sala no tribunal, que seria higienizada com todos os protocolos contra a Covid, e designada exclusivamente para aquela pessoa, ou diretamente do escritório de seu advogado.

Cláudio também relatou que durante a pandemia passou a atender todos os dias (úteis) da semana, pois houve um aumento considerável no fluxo de atendimentos. No tocante à virtualização e dos meios utilizados para isso, informou que o PJ Conecta foi adaptado e passou por melhorias com o tempo, e que apesar de o considerar um bom sistema, ainda existem alguns pontos a serem modificados, como por exemplo o fato de que não é possível se fazer escutas individualizadas como é feito no aplicativo Zoom.

O entrevistado contou que o uso do sistema PJ Conecta não é obrigatório pelo tribunal de Santa Catarina, mas foi convencionado pelos próprios mediadores, em um grupo interno em que eles participam pelo *WhatsApp*, que seria melhor para as partes se fosse mantido a padronização do sistema utilizado, pois traria mais segurança e credibilidade a elas.

Um ponto negativo que Cláudio trouxe à entrevista foi a respeito do sigilo das escutas, que para ele ficou impreciso e confuso, uma vez que um dos princípios norteadores da mediação seria a confidencialidade. Na modalidade virtual, não é possível saber se existem mais pessoas naquele local ouvindo o diálogo das partes, ou até mesmo coagindo. O entrevistado contou que já tiveram alguns casos em que as mediações foram suspensas por haver pessoas terceiras à mediação instruindo a fala das partes.

Outro ponto levantado por Cláudio foi o fato de que leitura corporal das partes possui muita importância neste tipo de procedimento, e com a virtualização também houve prejuízos. Desta forma, ele gostaria que algumas das mediações fossem realizadas de forma presencial, como nos casos em que possuam partes com idade avançada, ou pelo grau de complexidade envolvido. Neste quesito da sensibilidade percebida, ele ainda observou que as partes se sentem mais confortáveis e à vontade no virtual do que no ambiente dos tribunais, por este ser um ambiente muito formal e considerado intimidador.

Em outra entrevista, também com um mediador judicial, que chamaremos de Paulo, este informou que realiza mediações há 20 anos no Estado de Santa Catarina, sendo especialista em mediações judiciais, e atualmente ministra cursos para novos mediadores judiciais realizados pelo tribunal.

Paulo expressou que quando as mediações passaram para o formato virtual ele tinha muitas desconfiças do modelo, e não queria realizar os procedimentos pela internet, já tendo inclusive escrito artigos contra a virtualização da mediação, por não acreditar que o modelo funcionasse. Com o passar do tempo e a necessidade de incluir o trabalho remoto em sua vida, o entrevistado disse que mudou de opinião, e que atualmente considera essencial que exista a possibilidade de a mediação ser realizada no formato *online*.

Ele conta que isso se deu por observar que passou a realizar mediações com partes por todo território nacional e até mesmo de outros países, o que modificou o acesso à justiça na sua forma de deslocamento, de tempo, e também financeiro. Paulo mencionou um caso específico que estava na 2ª instância e já durava há 10 anos, sendo as partes duas empresas que se situavam em estados diferentes, e, neste caso, conseguiram firmar acordo pela mediação *online*.

Também mencionou que no meio dos 2 anos de pandemia foi transferido de comarca, passando de uma pequena para uma maior. Nesta mudança, Paulo observou que na comarca pequena havia maior dificuldade de as partes conseguirem acessar a plataforma do tribunal, e por isso, realizavam a mediação através de ligação de vídeo em um grupo feito no *Whatsapp* com as partes daquele processo, sendo esta a maneira encontrada para que fosse possível dar prosseguimento ao procedimento de mediação no formato virtual.

Em outra entrevista, esta realizada com uma advogada do Rio de Janeiro que chamaremos de Leila, ela pontuou que quando o operador do direito não consegue um acesso aos sistemas dos tribunais com qualidade, além do advogado perder o cliente, este indivíduo sai prejudicado porque teve seu acesso à justiça negado.

Além de advogada, Leila possui um alto cargo na Ordem dos Advogados do Brasil na sede do Rio de Janeiro, e por ter acesso aos bastidores

oficiais, disse que considera que houve pouco investimento financeiro nos sistemas dos tribunais nos últimos anos, e que ao chegar à pandemia, as instabilidades no sistema aumentaram devido à falta de planejamento contínuo, em que não seria possível se resolver de forma tão rápida todas as falhas.

A entrevistada Leila observa que apesar dos percalços percorridos na virtualização dos sistemas, houve uma democratização da justiça devido à retirada das barreiras econômicas que impediam o deslocamento dos advogados até certos tribunais. Com a desregionalização como consequência da virtualização, os advogados puderam ter sua atuação estendida, o que para Leila também beneficiaria os indivíduos detentores dos direitos.

Por outro lado, Leila percebe que houve a deterioração de algumas áreas do direito devido às audiências *online* perderem sua segurança, uma vez que as produções de provas feitas pelo modelo virtual não possuem a mesma proteção em relação às feitas no formato presencial. No modelo virtual, não é possível saber se uma das partes ou testemunha está sendo coagida em sua fala por outrem (podendo até mesmo este ser o advogado ou a outra parte), bem como estar na presença de outra pessoa. Desta forma, a veracidade dos fatos nas audiências de instrução e julgamento foi comprometida.

A advogada Leila trabalha com os métodos adequados de resoluções de conflitos, e durante a entrevista observou que nos procedimentos de mediação e de arbitragem foi possível se adaptar à virtualização de forma mais natural. Na mediação ela ressaltou que por ser um procedimento que tem flexibilidade, não houve traumas em sua modificação, e na arbitragem, houve uma facilitação pelo fator do deslocamento, uma vez que muitas das audiências feitas são de partes de países diferentes, e também mencionou maior divulgação desses métodos. Apesar desses pontos positivos apresentados, a entrevistada mencionou que quando feito no modelo presencial, existe uma aproximação maior entre as partes, o que pode interferir no andamento do procedimento.

Por fim, trazendo para o trabalho uma última entrevista, esta também feita com um advogado que chamaremos de Tadeu, ele expôs alguns pensamentos críticos em torno da virtualização. Nesse contexto,

citou que a adaptação das audiências para o ambiente remoto trouxe maior distância entre a justiça e o cidadão, uma vez que ficou mais difícil ter contato com os magistrados (sendo parte ou sendo advogado).

Tadeu entende que existem vantagens na digitalização dos processos, o que facilita a sua busca e o seu acesso, mas, do seu ponto de vista, para que o processo possua andamento dentro do prazo correto, é necessário o deslocamento físico dos advogados até os tribunais, para que seja realizado um contato presencial com os funcionários dos cartórios, além de estabelecer uma relação pessoal e direta com estes.

Durante a entrevista, o próprio entrevistado colocou a seguinte pergunta: “A tecnologia dá acesso ou distancia?”. Durante a entrevista, respondeu que não havia certeza, mas que considerava que no geral teve uma experiência positiva na virtualização dos procedimentos, visto que houve maior facilidade de informação ao acesso. Tadeu também relatou que as audiências *online* foram positivas dentro da normatização das audiências, pois existe uma pressa para sua realização, o que compromete a escuta das partes, mas que por outro lado existe uma economia de tempo, deslocamento e dinheiro.

No final da entrevista, Tadeu visualiza que a pressa nas audiências sempre esteve presente, seja no modelo presencial ou virtual, e, além disso, que a expectativa de aproximação do Poder Judiciário com a sociedade não aconteceu. A instabilidade e a imprevisibilidade do sistema são um ponto que para ele deve ser observado, já que os advogados e outros operadores do direito se tornaram refém do sistema e também dos técnicos de informática presentes nos tribunais, sendo estes os responsáveis pela nova jurisdição, uma vez que sem o sistema não é possível efetivar o direito e obter justiça.

Assim, problematizamos que, por um lado, o acesso à justiça, inclusive na pandemia, é percebido como um ideal de um direito da dignidade da pessoa humana, universalizante, refletindo, num campo abstrato do dever ser, que há imprescindibilidade para a sociedade de ter seus direitos e garantias preservados e dirimidos de forma justa e tempestiva para todos (MARQUES PINHEIRO, 2020), fazendo com que o direito da dignidade da pessoa humana seja conceituado enquanto um conceito jurídico-normativo (SARLET, 2015). E, por outro lado, o acesso à jus-

tiça no contexto pandêmico é percebido, na visão prática dos operadores entrevistados, como algo heterogêneo e instável, e não universalizante, portanto, em que pese a massificação da informatização e das audiências virtuais com a aplicação de alguns sistemas e programas específicos, os Tribunais não conseguem incorporar totalmente, nem homogeneamente, essa tida inovação, em que para alguns os sistemas parecem não reproduzir o método de trabalho com os quais os operadores estão acostumados, ora consegue satisfazê-los, embora com usos de refúgios tecnológicos extraoficiais e extrajudiciais como o *Whatsapp*.

Desta forma, é importante compreender que o acesso à justiça é uma expressão para além de um conceito estático dogmático do ideal de como os atos jurisdicionais deveriam ser e funcionar, mas que está em construção atualizada pelas práticas dos que o definem.

3. O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL EM QUESTÃO: ALGUMAS REFLEXÕES

Mauro Cappelletti e Bryant Garth, em seu já clássico livro *Acesso à Justiça*, distinguiram três grandes movimentos que atingiram os países da *Common Law* e da *Civil Law* desde os anos de 1960 no que tange o acesso à justiça, o movimento processual e a efetividade de direitos aos cidadãos nos países ocidentais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). O primeiro movimento visou a promoção de assistência judiciária a litigantes de baixa renda e teve início nos Estados Unidos. O segundo movimento se deu com a emergência dos direitos difusos, que são direitos referentes ao interesse da sociedade, ligados a áreas que têm reflexo sobre toda a população, envolvendo assuntos relevantes de políticas públicas, à exemplo da ordem econômica, o meio ambiente e os direitos do consumidor.

Por fim, o terceiro movimento conhecido como terceira onda surgiu enfatizando as formas não ortodoxas de resolução de conflitos no judiciário, a exemplo da justiça privada. Países como os Estados Unidos, Canadá, Alemanha, França, Inglaterra e Itália passaram por cada um dos três movimentos citados, impulsionados pela falência do modelo de Estado Assistencial do *Welfare State*. A terceira onda possui base na conciliação, buscando a participação de membros da comunidade diretam-

te interessada no conflito em demanda de resolução. As implementações e modificações legislativas e tecnológicas no Brasil no que tange o acesso à justiça, demonstram que traços da terceira onda atingiram o Brasil, porém sem que antes tenhamos passado pelos dois primeiros movimentos, e como forma meramente importada desses modelos. A crise estrutural estaria relacionada aos aspectos burocráticos da organização do Poder Judiciário, representada pela sua pesada estrutura e a sua falta de agilidade (SADEK, 1994, p. 34-45).

Os efeitos sentidos pela terceira onda no Brasil não se referem necessariamente à aproximação entre sociedade e judiciário que o referido movimento descrito por Cappelletti e Garth propõem. Aqui, a terceira onda teve mais referência à crise do judiciário, no que tange a sua morosidade em resolver conflitos e o excesso de burocracia, de processos e de custas processuais que acabavam por intimidar e afastar as pessoas do judiciário para resolverem seus conflitos. As tidas inovações tecnológicas e legislativas para o acesso à justiça foram criadas com o foco em desafogar o judiciário do seu excesso de processos (LIMA, 2017, p. 31-32).

Como ilustração, a própria forma de categorização e organização dos registros em forma de dados informatizados do Conselho Nacional de Justiça para fins de construção de seus relatórios anuais intitulados “Relatório Justiça em Números” explicita essa lógica de gestão dos processos judiciais. Seus índices, tais como taxas de congestionamento processual, indicadores de produtividade dos magistrados e indicadores de produtividade dos servidores da área judiciária possuem poucos detalhes de diagnóstico, avaliando apenas o movimento quantitativo de processos judiciais, o número de funcionários e orçamento dos fóruns e tribunais em cada Estado e por ano, sem considerar os tipos de demanda, as formas de administração dos conflitos, o perfil das partes conflitantes e demais possibilidades de registro de microdados.⁶⁹ As metas corporativas quantitativas se sobressaem sobre outros aspectos. Nesse sentido, Aaron Cicourel dispõe que os registros quantitativos das instituições judiciais

69 Veja mais detalhes em: Base de Dados - CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/priorizacao-do-1o-grau/dados-estatisticos-priorizacao/>. E também em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade_2021-06-08_V2.pdf. Acesso em: 30.06.2022.

podem revelar mais sobre suas práticas do que sobre os fatos os quais se pretendia quantificar (1998). Daí a orientação da inovação tecnológica do Judiciário ser sempre pautada a critérios ou princípio como os da informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre suas metas corporativas de redução de processos.

A terceira onda que busca a maior proximidade entre sociedade e judiciário para a resolução dos conflitos por meio do diálogo entre as partes conflitantes chegou ao Brasil sem que ele tenha passado pelo assistencialismo jurídico do primeiro movimento, sem uma consolidação efetiva dos direitos difusos do segundo movimento e com uma experiência tardia e incompleta do Estado Assistencialista ou Estado do Bem-Estar Social. A terceira onda chegou ao Brasil como sendo uma forma de solucionar unicamente a crise judiciária decorrente do seu “afogamento” em processos, e não para administrar conflitos, como explicitam várias pesquisas qualitativas e quantitativas (AMORIM; LIMA, 2021; ANGELO; JORDI, 2021; LIMA, 2017; LUPETTI, 2008).

Por organizar-se por meio de categorias universalizantes, o direito brasileiro permite uma luta interna do campo para ver qual das possíveis interpretações das normas terá a melhor aceitação. A literalidade da lei não é vista como um instrumento propiciador de acesso universal das pessoas ao Direito – característica das sociedades democráticas – ao revés, é vista como simplória (MENDES, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da nossa atual Constituição e o direito processual brasileiro se proporem se adaptar para as mudanças sociais e culturais, é necessário observar na prática como que o acesso à justiça é obstruído, especialmente, embora não exclusivamente, pela pandemia devido ao Coronavírus, o que trouxe mais dificuldade para a população acessar os tribunais, bem como de alguns operadores em prosseguir com os procedimentos processuais regulares.

A tecnologia concedeu a oportunidade para que a celeridade pudessem ser repensada e implementada, e para que houvesse a minimização de certas burocracias impostas pelo Poder Judiciário. As facilidades trazidas

e os avanços aplicados foram inegáveis, permitindo novas formas acesso à justiça mesmo perante o isolamento social, onde a efetividade pôde ser concluída.

As entrevistas realizadas mostram que outras dificuldades foram impostas no cotidiano dos operadores do direito e no leito do Poder Judiciário, como as adversidades eletrônicas, por exemplo: a instabilidade das internet; os programas e plataformas concedidos pelos tribunais que regularmente apresentam problemas; as plataformas de vídeo e som, que agregam fragilidade a oitivas, audiências e mediações; e a ausência das práticas próprias das audiências judiciais presenciais que são rituais de gabinete em que a atenção das autoridades e dos interessados estão voltadas para um único processo, e que permitiam celeridade, embora de forma particularizada, como o ato de despachar com o Juiz, por exemplo.

Quando a única opção se tornou o meio virtualizado devido à necessidade do isolamento por conta da pandemia, foi criada uma instabilidade nos sistemas dos tribunais com o alto número de acessos e informações armazenadas e administradas, o que corroborou para a inefetividade do acesso à justiça em determinados momentos. Os operadores do direito e os próprios tribunais restam dias com os sistemas suspensos, o que gera prejuízo para toda a população que necessita dos seus direitos e garantias estabelecidos.

Outros tópicos mostrados nas entrevistas apontam para a falta de segurança jurídica e também a falta de segurança dos dados dos indivíduos que utilizam as plataformas dos tribunais, uma vez que ainda não existe uma legislação específica e estável, que corrobore com a transparência, proteção e a efetividade do novo sistema eletrônico. Há um processo de “terceirização” do ritual judiciário para outros atores, em especial os advogados, que perderam muito das interações face a face e nos corredores das comarcas, com juízes e servidores dos cartórios, a exemplo da descrição do que trouxe Tadeu.

Pelo fato de que alguns tribunais até o presente momento não terem conseguido retornar as atividades normais, e também não conseguiram se adaptar de forma plena as novas tecnologias apresentadas, existem procedimentos processuais que ficaram estagnados, sem previsão de re-

torno, até que ocorra uma melhora significativa da pandemia e seja seguro para o retorno das atividades presenciais.

Entretanto, o princípio do acesso à justiça, e o direito da dignidade da pessoa humana, estes dentro dos direitos fundamentais, continuam obstruídos, o que leva a sociedade a não ter seus direitos e garantias amplamente assegurados pela tutela jurisdicional.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Maria Stella Faria de; LIMA, Michel Lobo Toledo. Entre Demandas de Direitos e a “Peça de Defesa Padrão”: uma análise dos Conflitos nos Juizados Especiais Federais do Rio de Janeiro. **JURIS POIESIS**, v. 24, p. 868-904, 2021.

AMORIM, Maria Stella Faria de; LIMA, Roberto Kant de; BURGOS, Marcelo (orgs.). **Juizados especiais criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil**. Niterói: Intertexto, 2003.

ANGELO, Jordi Othon; CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Entre documentos, inquirições e inspeções: a trama da produção de provas em processos de aposentadoria rural nos Juizados Especiais Criminais. *In*: Dossiê Pesquisa em Direito na Perspectiva Empírica: práticas, saberes e moralidades. **Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia**, Niterói, n. 51, 2021.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **Os Rituais Judiciários e o Princípio da Oralidade**: construção da verdade no processo civil brasileiro. Porto Alegre: Safe – Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **Paradoxos e ambiguidades da imparcialidade judicial**: entre “quereres” e “poderes”. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei 5.869/73. Código de Processo Civil de 1973.**

BRASIL. **Lei 13.105/15. Código de Processo Civil de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm.

BRASIL. **Lei 13.709/18. Lei Geral de Proteção de Dados.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm.

BRITO, Wagner de Mello. **A Celeridade Processual: Uma pesquisa empírica nos cartórios judiciais da capital do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Autografia, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria Geral do Processo.** 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

CNJ em Números 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CNJ. **Resolução 345/20. Juízo 100% Digital.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512>.

COSTA, Alexandre Araújo. Cartografia dos métodos de composição de conflitos. *In*: AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação.** Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3.

DALLA, Humberto. **Direito Processual Civil Contemporâneo.** São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018. v. 1.;

HADDAD, Juliana. Métodos alternativos de solução de conflitos (adr): a retórica da ideologia da harmonia versus processos de controle. **Rev. de Formas Consensuais de Solução de Conflitos,** Goiânia, v. 5, n. 1, e-ISSN: 2525-9679.

- LIMA, Michel Lobo Toledo. **Próximo da Justiça, Distante do Direito**: administração de conflitos e demanda de direitos no Juizado Especial Criminal. Autografia: Rio de Janeiro, 2017.
- MARQUES PINHEIRO, Luis Alberto. **O acesso à justiça à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/84455/o-acesso-a-justica-a-luz-do-principio-da-dignidade-da-pessoa-humana>.
- MENDES, R. L. **Do princípio do livre convencimento motivado**: legislação, doutrina e interpretação de juízes brasileiros. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, Método e Criatividade. 6. ed. Petrópolis-Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1996, p. 57-59.
- NADER, Laura. **Harmonia coerciva**: A economia política dos modelos jurídicos. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/26/rbcs26_02.pdf.
- OLIVESKI, Patrícia Marques. **Acesso à justiça**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013. (Coleção educação a distância. Série livro-texto.)
- PINHO, HUMBERTO Dalla Bernardino de. Mecanismos de Solução Alternativa de Conflitos: algumas considerações introdutórias. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo: Oliveira Rocha, v. 17, 2004.
- SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A Crise do Judiciário e a visão dos Juízes. In: ADORNO, Sérgio (org.) Dossiê Judiciário. **Revista USP**, São Paulo: USP, n. 21, 1994.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- TAVARES, André Ramos. **Manual do Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

OS USOS E INSTRUMENTALIZAÇÕES ANTICIENTÍFICAS DA CATEGORIA “CIÊNCIA” NO CAMPO ACADÊMICO DO DIREITO BRASILEIRO⁷⁰

*Michel Lobo Toledo Lima*⁷¹

*Maria Stella Faria de Amorim*⁷²

INTRODUÇÃO

Muitas das questões suscitadas aqui já nos acompanham e inquietam desde nossas formações em direito e em ciências sociais. Nossas experiências em pesquisa empírica e como docentes na graduação e na pós-graduação *stricto sensu* em direito, além das nossas participações nos mais variados eventos acadêmicos – no Brasil e no exterior –, em bancas nos mais diferentes níveis, e orientações, chamou-nos a atenção o uso

70 Trata-se de uma versão menor da publicação: LIMA, Michel Lobo Toledo; AMORIM, Maria Stella Faria de. Entre Jurisprudência, Doutrinas e Teorias: Os Usos da Categoria “Ciência” no Campo Acadêmico do Direito Brasileiro. JURIS POIESIS, v. 25, p. 240-266, 2022.

71 Doutor e mestre em sociologia pelo IESP/UERJ. Bacharel em Direito pela PUC-Rio. Professor colaborador do PPGD/UVA. Pesquisador de pós-doutorado FAPERJ nota 10 no PPGD/UVA. Pesquisador do INCT-InEAC-UFF. Rio de Janeiro/RJ.

72 In Memoriam. Doutora e Livre Docente em Sociologia pelo ICHF-UFF. Professora titular do PPGD-UVA. Pesquisadora do INCT-InEAC-UFF. Rio de Janeiro/RJ.

de um recurso muito comum nos trabalhos acadêmicos no campo do direito, que é o de invocar a ciência como respaldo argumentativo para seus trabalhos, embora quase todos os alunos não saibam muito bem o que isso signifique.

Assim, usamos algumas descrições nossas enquanto observadores participantes. Na orientação de um trabalho de conclusão de curso de uma aluna nossa de graduação, esta comentou que queria escrever sobre o direito de as mulheres transexuais cumprirem pena privativa de liberdade em presídios femininos. Na primeira conversa de orientação, no seu discurso, ela se apropriava do assunto para dizer que tais mulheres deveriam sempre ir para as prisões femininas, pois muitas pesquisas da psicologia já apontavam para essa necessidade, e que ela iria, ao fim da monografia, elaborar uma proposta de lei nesse sentido. Quando indagada sobre quais eram tais pesquisas da psicologia às quais ela se referia, para nossa surpresa, ela respondeu que “ah, não sei. Mas é uma coisa tão óbvia, né? Absurdo não terem feito uma lei para isso ainda, com tantas evidências científicas”.

Como essa aluna era estagiária em uma defensoria pública que possuía um núcleo de atendimento a mulheres presas, foi sugerido que ela tentasse conversar com algumas mulheres transexuais, para saber o ponto de vista delas sobre o assunto. Algumas semanas depois, nos reencontramos para a orientação e a aluna, com semblante cabisbaixo, disse que precisava conversar sobre sua monografia, pois ela havia conseguido entrevistar algumas transexuais e todas expressaram preferência em ficar nos presídios masculinos. Isso se dava porque algumas entrevistadas viam nesse espaço um campo de poder, de sedução dos homens, de troca de favores numa relação na qual elas detinham o poder do objeto mais desejado naquele local, o seu corpo. Outras afirmaram que no presídio masculino elas conseguiram estabelecer relações amorosas, o que não se conseguiu fora dos cárceres. Havia múltiplos fatores que contrariavam a falsa “hipótese”, disfarçada de certeza apriorística, inicial da aluna, o que não só é comum, e até esperado, como é algo que enriquece o trabalho acadêmico, quando se faz uma pesquisa. Porém, ao se ver contrariada, a discente afirmara querer mudar de assunto para a monografia, já que o projeto de lei idealizado por ela teria encontrado obstáculo na reali-

dade observada. Após muitas conversas e ajustes, a monografia acabou abordando, através de trabalho de campo e entrevistas não estruturadas, como algumas instituições públicas do campo do direito administravam as demandas e os interesses das mulheres transexuais nos presídios.

Após a banca de monografia e sua aprovação, a aluna comentou que tinha gostado daqueles métodos de pesquisa, mas que eram muito diferentes do que ela aprendera nas disciplinas da graduação e nos livros de doutrinas jurídicas: “são ciências bem diferentes, né? A ciência do direito ensina a querer intervir na realidade, embora nem sempre a conheçamos bem”. Por fim, encerrou com um desabafo: “estou aliviada que deu tudo certo. Fiquei com medo de que algum jurista ou professor pudesse desvalidar, contradizer, meu trabalho. Afinal, fiz uma escrita diferente das doutrinas”.

1. ARGUMENTO DE AUTORIDADES

Kant de Lima e Alex Varela (2008, p. 90) chamam de “uma concepção transcendental do Direito” essa postura do campo, que permite a aceitação incondicional do dogma jurídico no qual o direito seria definido como um campo descontextualizado dos demais, internalizando uma lógica um tanto metafísica para um saber com tão fortes pretensões normativas da empiria.

O medo apontado não só pelo discurso da aluna que descrevemos antes, mas por muitos alunos da graduação e pós-graduação *stricto sensu* em direito, provém, dentre outras questões, da validade discursiva derivada do argumento de autoridade dos doutrinadores reconhecidos como tal, pelo estudante, no campo, o que nos remete à questão da conversão de autores em doutrinadores e autoridades. Sua arguição se dá, e se sobrepõe às outras, não pela construção argumentativa ou explicativa nem pela vigência de modos de argumentação que poderiam convencer sem vencer, movidos pela qualidade aberta de sua fundamentação, mas pela figura de uma autoridade reconhecida como tal no campo do direito, cuja importância atribuída a certas elucubrações está muito mais em função de seus donos do que de critérios internos de cientificidade (DEMO, 1985, p. 40). Só o argumento de autoridade se imagina final,

fatal (DEMO, 2010, p. 13), baseado numa lógica do contraditório que se explicita pela promoção de uma divergência infinita, a qual só se interrompe através de uma autoridade externa às partes, que lhe dá fim e declara uma tese vencedora, e a outra, vencida (LIMA, 2010, p. 29).

Outro caso, para fins ilustrativos, se deu ao final da ministração de uma disciplina de metodologia em que os alunos, de mestrado e doutorado em direito, devem apresentar um texto com um projeto para suas pesquisas. Uma aluna, ao longo das aulas, apresentou como assunto de seu interesse o reconhecimento dos animais como sujeito de direitos, assim como os homens. Seu discurso sempre se desenvolvia acerca da concessão do status de pessoa e de personalidade jurídica aos animais. E que havia muitas pesquisas da biologia e da zoologia apontando que vários animais tinham “consciência humana” ou uma consciência muito próxima do homem. Mas que o Judiciário não evoluía junto com essas perspectivas e insistia em tratar os animais como “coisa”. Seu projeto, curiosamente, trazia referência aos livros: *A Origem das Espécies*, de Charles Darwin; *Discurso do Método*, de René Descartes; *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, de Immanuel Kant; *Teoria Pura do Direito*, de Hans Kelsen; *Filosofia do Direito*, de Miguel Reale Jr.; *Ética a Nicômaco*, de Aristóteles; *Levando os Direitos a Sério*, de Ronald Dworkin; *A Vingança de Gaia*, de James Lovelock; *O Saber Local: Fatos e Leis em uma Perspectiva Comparativa*, de Clifford Geertz, entre outros.

Além da dificuldade de fazer desse assunto uma questão de pesquisa e dentro do campo do direito, com recortes palpáveis para um projeto de tese, ficou a dúvida sobre como dialogar entre si tantos autores tão díspares em contextos e abordagens, como se sociólogos, filósofos, biólogos, historiadores etc. fossem bens fungíveis numa prateleira de saber universal (OLIVEIRA, 2004, p. 152). Aliás, por que fazê-lo? Qual seria a finalidade?

Esse uso de miscelânea de autores, de campos do conhecimento e de contextos visa dar validade científica ao dever ser e ao argumento de autoridade (embora anticientíficos), por mais paradoxal que isso, aparentemente, possa ser. Da naturalização dessas questões é que se constrói uma espécie de “ciência da persuasão” e de um “conhecimento da lógica do contraditório”, travestindo, de maneira internalizada, ideologias,

militância, interesses, privilégios e autoridade como sendo ciência. O argumento de autoridade apresenta-se dentro dessa construção pseudocientífica, e não só na forma de construir ou no jeito de utilizar tal construção, e é excludente e sem limites, à medida que precisa excluir as outras práticas e argumentos como menos aceitáveis, ao mesmo tempo em que os usa, mas que, ao se revestir de ciência – caracterizada por consensos provisórios e por métodos explícitos de observação da realidade –, visa encobrir essa falta de limites e seu autoritarismo. E isso é ensinado nas doutrinas do direito como uma pedagogia do poder que é expressa e reproduzida nas escritas acadêmicas do direito, embora não só na academia.

Vale ressaltar que tal fato não significa não haver autoritarismo e política nas ciências, como já bem evidenciado por Pierre Bourdieu,⁷³ ao expor que os campos científicos são um espaço de confronto necessário entre duas configurações de poder que satisfazem duas espécies de capital científico, um capital social, relacionado à ocupação de posições importantes nas instituições científicas, e um capital específico, pousado sobre o reconhecimento pelos pares, o que o autor chama de consagração. O reclame pelo reconhecimento de sua cientificidade e, consequentemente, das correções de suas proposições não é um mero capricho do saber jurídico, mas uma proposição política e ideológica deste campo que quer produzir, com exclusividade, os ideais interpretativos sobre as regras de conduta que regem um estado democrático de direito (FREITAS, 2020, p. 77), conforme diferentes entendimentos.

A questão é que o direito brasileiro intitula deliberadamente sua produção acadêmica anticientífica como ciência, e faz usos disso. O status científico emprestaria às conclusões do saber jurídico, formuladas pela academia, uma condição de verdade racional e comprovada para justificar.⁷⁴

73 Veja mais em: BOURDIEU, Pierre. Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

74 Aqui vale mencionar a questão da classificação da CAPES e do CNPQ do direito como uma ciência social aplicada e a necessidade do campo do direito em se proclamar como ciência perante essas instituições para obter bolsas, participar de editais de pesquisa,

2. A “CIÊNCIA DO DIREITO” ENQUANTO CATEGORIA NATIVA: O QUE DIZEM ALGUMAS DOCTRINAS JURÍDICAS

É comum encontrarmos nos “manuais” distintos, entre cursos (livros) ou doutrinas do direito brasileiro, a categoria “ciência do direito” ou outros termos apresentados como seus sinônimos, tais como direito positivo,⁷⁵ jurisprudência,⁷⁶ doutrina,⁷⁷ ciência normativa,⁷⁸ ciência jurídica,⁷⁹ ciência do dever ser,⁸⁰ dentre outros.

Para fins ilustrativos, mostraremos como alguns doutrinadores desse campo apresentam essas categorias. Para Miguel Reale Jr., a ciência do direito “é ciência enquanto sistema de conhecimentos logicamente ordenados segundo um objetivo preciso de natureza pedagógica”, não importando “que seja um sistema de conhecimentos recebidos de outras ciências e artisticamente unificados” (REALE JR., 2002, p. 10). O autor destaca ainda que os juristas devem sentir orgulho de ter uma linguagem própria, multimilenar, que traça uma fronteira entre as palavras e a realidade, sendo esta uma dignidade que poucas ciências podem evocar e que exige os valores da beleza e da elegância para que os juristas possam sentir o crescimento *pari passu* dos seus conhecimentos jurídicos.

além de buscar atingir maiores notas em seus cursos de pós-graduação. Ver mais em: SUCUPIRA - Cursos Avaliados e Reconhecidos: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoAreaAvaliacao.jsf?conceito=7>. Acesso em: 25 out. 2020.

75 Por exemplo: REALE JR., Miguel. Lições preliminares de Direito. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 17.

76 Por exemplo: *Ibid.*, p. 16.

77 Por exemplo: MIRABETE, Júlio Fabbrini. Processo Penal. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 41-42.

78 Por exemplo: PRADO, Luiz Regis. Curso de Direito Penal Brasileiro. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 36.

79 Por exemplo: TARTUCE, Flávio. Direito civil: Lei de introdução e parte geral. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, p. 31.

80 PRADO, Luiz Regis. Curso de Direito Penal Brasileiro. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 37.

Ainda na perspectiva de Reale Jr., a ciência do direito é descrita também como existente em si mesmo, e para isso deve-se colocar os fenômenos jurídicos e a ciência jurídica em confronto com os demais campos da ação e do conhecimento (REALE Jr., 2002, p. 9). E para a construção do conhecimento jurídico, da sua linguagem que dicotomiza a realidade das palavras e do confronto do direito com os demais campos do conhecimento, o autor apresenta o método jurídico, que é um caminho a ser percorrido, pelo jurista, para a aquisição da verdade,⁸¹ uma vez que “o homem do vulgo pode conhecer certo, mas não tem certeza da certeza” (REALE JR., 2002, p. 10). Só o jurista pode desenvolver esse tipo de conhecimento, saber das certezas, “cujos segredos não bastará a vida toda para desvendar” (REALE JR., 2002, p. 10). Assim, curiosamente, ao mesmo tempo em que a ciência do direito é apresentada como um sistema de conhecimentos recebidos de outras ciências,⁸² ela também deve confrontar esses outros campos do conhecimento para que se possa desenvolver numa linguagem própria do e no campo jurídico.

E é a partir dessas características que o autor afirma constituir uma teoria do conhecimento jurídico, tido como ciência. Flávio Tartuce cita Miguel Reale Jr. para corroborar esse entendimento, em que:

a experiência do aplicador do direito, que reúne fato e valor simbioticamente, visa à aplicação da norma. Esta, sim, elemento central daquilo que se denomina ontognoseologia, a teoria do conhecimento, da essência jurídica, criada por Miguel Reale. Encaixa-se perfeitamente a proposta de Reale, *para que sejamos juristas* – no ponto de vista das normas –, *sociólogos* – diante da análise dos fatos – e *filósofos*⁸³ – *sob o prisma dos valores*. Assim, é

81 Nesse sentido, ver também, Flávio Tartuce, que dispõe: “Ademais, o progresso da ciência jurídica, em matéria de prova, está na substituição da verdade ficta pela verdade real”. *Ibid.*, p. 47.

82 Nesse sentido, ver também: DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito: Introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica, norma jurídica e aplicação do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 4.

83 Embora não siga os métodos e rigores filosóficos. Não há rigor nos usos das categorias.

fundamental a formação interdisciplinar do aplicador do Direito (TARTUCE, 2014, p. 80).

Nessa perspectiva, Flávio Tartuce, ainda citando Reale Jr., dispõe que a teoria do conhecimento jurídico busca definir o papel do direito, que seria dar “solução superadora e integrante nos limites circunstanciais de lugar e de tempo” aos momentos normativos resultantes das tensões entre fato e valor (TARTUCE, 2014, p. 80). E esse papel “solucionador” do direito também constituiu, por exemplo, o Código Civil de 2002.

Tercio Sampaio Ferraz Júnior (1990, p. 85), outro doutrinador que costuma ser indicado como leitura obrigatória nos cursos de direito, ensina que a dogmática jurídica se caracteriza por premissas que devem ser tomadas de modo “não problemático”, pois problematizar comprometeria o “grau de decidibilidade” e a segurança dos conflitos juridicamente definidos.

A dogmática jurídica, nesse sentido, tem suas bases fincadas no direito positivo, que restringe o estudo do direito ao estudo das normas jurídicas, caracterizando-se pela aceitação acrítica da “normatividade revelada nas expressões semiológicas do direito, em especial no discurso normativo da legislação, como ponto de partida e núcleo de convergência dos respectivos atos de conhecimento” (COELHO, 2003, p. 177).

Da leitura de Tercio Sampaio Ferraz Júnior (1990, p. 80-81), infere-se a ideia de que o pensamento dogmático do direito revela um sistema fechado, acabado, pronto e sem lacunas, no qual as normas, os conceitos e as regras jurídicas conformam o material da “ciência dogmática”, que acaba por se converter em produto “abstrato” a serviço de ser operacionalizado ou manipulado em situações concretas no direito. O jurista, perante a “ciência do direito”, tem de ter uma postura “não problemática” diante de seus pressupostos e uma preocupação objetiva com a decidibilidade dos casos concretos.

Em suas próprias palavras, o “preço” dessa “cientificidade” é, justamente, o risco de um “distanciamento progressivo da realidade”, pois

Constitui-se numa filosofia normativa.

a ciência dogmática, sendo abstração de abstração, vai preocupar-se de modo cada vez mais preponderante com a função de suas próprias classificações, com a natureza jurídica de seus próprios conceitos etc., deslocando a realidade e afastando-se dela (FERRAZ JÚNIOR, 1990, p. 80-81).

Portanto, nessa perspectiva de Reale Jr. e Tartuce, assim como na de Ferraz Júnior (1990a; 1990b), o juiz, ao proferir uma decisão, atua não apenas como um magistrado, mas como um sociólogo para dar conta dos fatos, como um filósofo para dar conta dos valores e como um jurista para dar conta da lei. A decisão judicial seria, assim, não apenas motivada pelo convencimento do juiz, mas orientada pela ciência, além de ser produtora de ciência, legitimando tanto o campo acadêmico quanto as decisões judiciais como sendo científicas. “Por meio desse mecanismo é que o juiz acaba criando o direito, dando concretude ou operabilidade às normas jurídicas”, pois “cresce a liberdade do juiz para afastar o que foi pactuado entre os negociantes, mitigando a empoeirada regra da força obrigatória das convenções (*pacta sunt servanda*)” (TARTUCE, 2014, p. 84). E essa autopercepção do direito – e das decisões judiciais – como ciência e produtor de ciência é apresentada como fundamental aos estudantes, em que o autor alerta “que o estudo das antinomias jurídicas, após a entrada em vigor do Código de 2002, tornou-se obrigatório para aqueles que desejam obter um bom desempenho em provas futuras, seja na graduação, na pós-graduação ou nos concursos públicos” (TARTUCE, 2014, p. 86).

Também é comum que nas divisões do campo do direito haja reivindicações de que estas sejam ciências autônomas. Assim, por exemplo, há a ciência do direito constitucional, tida como “uma disciplina científica que se ocupa do conhecimento, sistematização e crítica das normas constitucionais” (TAVARES, 2012, p. 42). Para Tavares, a ciência do direito constitucional pode ser desdobrada ainda em duas ciências, com pressupostos distintos. Uma delas é a de “análise dogmática de um direito constitucional historicamente concreto”, e outra “voltada para os conceitos teóricos-constitucionais abstratos, com a teoria pura, desgarrada de elementos circunstanciais” (TAVARES, 2012, p. 43). Essas tidas ciências próprias do direito constitucional também possuem “métodos”

próprios que seriam ferramentas para possibilitar ao “intérprete e aplicador da Constituição levar a efeito adequadamente suas atividades”. Tal “metodologia do direito constitucional é responsável por identificar os procedimentos e rotinas de interpretação da Carta Constitucional, assim como por analisar suas normas, do ponto de vista de sua eficácia e cumprimento” (TAVARES, 2012, p. 44). O referido autor cita Friedrich Müller para afirmar que método e “teorias dogmáticas” são tidos como um instrumento para a prática jurídica, como “meros recursos auxiliares do trabalho jurídico” (MÜLLER, 2000, p. 21).

Luiz Regis Prado conceitua ciência do direito penal, também chamada de ciência normativa penal, como aquela que visa desenvolver um sistema para interpretar e aplicar o direito penal de modo lógico e racional. O autor afirma que tal “ciência” também é conhecida como dogmática penal, “visto que parte de normas positivas, consideradas como dogma, para a solução de problemas” (PRADO, 2002, p. 36). Prado adverte em sua obra que dogma não é confundido com dogmatismo, algo imutável e oriundo de uma verdade real, pois seria incompatível com a ideia de ciência, porém, usa essa afirmação como argumento para justificar que, no “contexto dogmático, tem lugar a interpretação” (PRADO, 2002, p. 36). Assim, para o autor, os métodos para a ciência do direito penal são “a análise interpretativa das fontes do direito e síntese teórica de seus dados” (PRADO, 2002, p. 37), ao mesmo tempo em que dispõe que essa ciência é uma disciplina normativa que declara o que deve ser.

3. “CIÊNCIA DO DIREITO” COMO JURISPRUDÊNCIA

Muitos dos autores jurídicos, como Maria Helena Diniz, Miguel Reale Jr. e Paulo Bonavides, também tratam a categoria jurisprudência como sinônimo de ciência do direito. Ao verificar as fontes para esse entendimento, foi comum encontrarmos nessas obras, dentre outras, a citação do livro *Jurisprudence*⁸⁴ de Thomas Holland, professor de direito internacional de 1874 a 1910 em Oxford. Curiosamente, Holland questiona se deveria haver uma perspectiva científica da jurisprudência para se entender uma forma

84 HOLLAND, Thomas Erskine. The Elements of Jurisprudence. Thirteenth edition. Twelfth Edition. Oxford: The Clarendon Press, 1916.

*particular de sociedade, a individualista. O autor chama a atenção para a seguinte ocorrência: *jurisprudentia*, em seu uso original, pelos romanos, era apenas uma dentre várias frases que significava conhecimento da lei. O alerta era, portanto, para o fato de jurisprudência ser inicialmente chamada de ciência e se dava num período em que não se distinguia a ciência da filosofia, buscando-se um conhecimento universal e generalizante acerca dos fenômenos naturais, sem preocupações empíricas⁸⁵. Jurisprudência foi, assim, concebida como um ramo da filosofia e não ciência como atualmente compreendida.⁸⁶ E é desse ponto de vista, devidamente explicitado e advertido em seu livro, que Holland desenvolve suas questões sobre o uso universal indevido do termo *Jurisprudence* do contexto inglês para outros países, especialmente em países que não têm a tradição da *Common Law*, como se houvesse uma “jurisprudência” universal. Por outro lado, o autor buscou desenvolver, ao longo de toda a sua obra, uma espécie de escola de jurisprudência analítica inglesa, com muitas críticas de autores posteriores, que não são nosso objeto de discussão aqui.*

O ponto é que Holland apresenta previamente suas ressalvas sobre a *Jurisprudence* e a que ciência ele se refere. E como isso irá guiar suas questões, reflexões e objetivos ao longo de quase 20 anos nas 12 edições do seu livro: debatendo se *Jurisprudence* pode ser uma ciência e de como contorná-la como tal; pensando no contexto dos países com a tradição da *Common Law*, enquanto a doutrina brasileira incorpora esse mesmo discurso como algo dado e pronto; descontextualizando o debate ao qual essa discussão está inserida; contrariando inclusive as premissas do autor citado de que *Jurisprudence* não deve ser generalizada sem uma devida reflexão anterior; ignorando que há diferentes percepções de ciência; e que essa correlação entre *Jurisprudence* e ciência é precedida e permeada de problemas, questões e disputas, além de estar contextualizada na tradição da *Common Law*. Embora, nas doutrinas brasileiras, até se use Jurisprudência com letra maiúscula para defini-la como ciência, buscando diferenciá-la de jurisprudência com letra minúscula, que seria uma compilação de decisões judiciais, há uma clara confusão entre *Jurispri-*

85 No original ver Holland, 1916, p. 2-3.

86 Ciência a partir da empiria ou experimental.

dence, Jurisprudência, jurisprudência e ciência que sequer é estranhada e debatida nos livros jurídicos que invocam tais categorias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso de miscelâneas de categorias e contextos não só é uma constante nas escritas das doutrinas brasileiras (IORIO FILHO; DUARTE, *op. cit.*), como também compõe uma pedagogia na forma de escrita desse campo, sendo reproduzida dos “manuais”⁸⁷ e das doutrinas para trabalhos de monografia de graduação, de dissertações e de teses da pós-graduação.

Esse seria um gérmen da lógica do contraditório nas universidades, que é replicado nas escritas jurídicas acadêmicas. Tal pedagogia é reproduzida ainda nas peças processuais. Seria uma pedagogia da lógica do contraditório, do poder, do dissenso, do argumento da autoridade, mas apresentada como uma ciência que paradoxalmente possui características bem distintas e até antagonicas das ciências assim (re)conhecidas. Esse saber travestido de conhecimento permite tudo, inclusive apropriar-se e instrumentalizar, sem qualquer constrangimento, o conhecimento de outros campos. Possibilita construir um conhecimento como poder (LIMA, 2010). Essa lógica do contraditório constitui o próprio campo – no plano “argumentativo”, é como se constrói o raciocínio jurídico –, sendo significativo o fato de que os alunos de direito desde cedo sejam apresentados às diferentes “correntes doutrinárias e jurisprudências” sobre os mais variados temas (também chamados de “matéria controvertida ou controversia”), assim como treinados a saber divergir para argumentar e vencer teses. E, quanto mais correntes se conhecem, maior é reconhecida a erudição do sujeito (IORIO FILHO; SILVA, 2016, p. 38-39).

Também é comum que a doutrina jurídica brasileira não só atribua sua tida autonomia epistemológica em relação às demais áreas do conhecimento, como ainda se autoproclame como uma ciência – e, portanto, como um campo do conhecimento – capaz de produzir outras ciências,

87 Se há diferentes manuais, com distintas orientações e resultados para os mesmos contextos, há de se questionar se tais textos compõem de fato um manual.

ou seja, o campo do direito se diz com capacidade para (re)produzir conteúdos de outros campos acadêmicos, mesmo que não haja diálogo com eles, ou que não use seus métodos de pesquisa ou suas teorias explicativas. Assim, é comum que se tenha uma antropologia jurídica sem etnografia, uma história do direito sem historiografia, uma economia do direito sem econometria e uma sociologia jurídica sem pesquisa sociológica (HEITOR; FONTAINHA, 2015, p. 10).

Como a doutrina jurídica ainda não produz uma teoria explicativa das práticas dos operadores do seu campo e ignora o importante processo de produção do conhecimento científico que consiste na prática de atos de pesquisa, na coleta de dados, na organização e sistematização desses dados, e por fim na interpretação e análise desses dados, mas ainda assim se autointitula como ciência, ela acaba por ser antiepistemológica e anticientífica. Nessa perspectiva, não há, para o campo acadêmico do direito, a necessidade de construção de uma agenda real da pesquisa, nem há uma demanda para aumentar a cientificidade da área jurídica numa perspectiva empírica, pois ela já é científica num discurso de argumento de autoridade e, portanto, desse ponto de vista, se diz já produzir muitos trabalhos científicos.⁸⁸

Há, assim, pelo menos, duas constâncias nesses escritos que nos interessou explorar. Uma é a ausência de consenso do que é ciência do direito no campo doutrinário jurídico brasileiro. Outra é a correspondência entre o *dever ser* como ciência, fazendo da categoria ciência uma espécie de instrumento de poder que justifique e ratifique uma linguagem autônoma e com interpretação própria dos acadêmicos e operadores do campo jurídico para a interpretação e aplicação da lei, dentro de uma

88 Para fins ilustrativos, ao pesquisar o termo “ciência do direito” no catálogo de teses e dissertações da CAPES, no período de 1987 a 2012, o maior recorte temporal permitido pela plataforma, há 24.865 trabalhos no campo do direito, sendo 21.494 dissertações e 3.371 teses. Já o Google Acadêmico expõe que há 26.800 trabalhos, entre artigos e resenhas, no período 2012-2016, o maior recorte temporal permitido pelo site, que envolvam o termo “ciência do direito” no Brasil. Veja em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> e https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=%22ci%C3%Aancia+do+direito%22&btnG=. Acesso em: 07 ago. 2021.

lógica de dissenso, a lógica do contraditório, para que uma autoridade reconhecida do campo a resolva.

Mesmo que preliminarmente, visamos explicitar e apresentar, em especial, três questões decorrentes dessas constâncias, visto haver uma tradição jurídica no Brasil que ainda se desdobra e se vincula não só na construção do saber do direito como no conhecimento ensinado nas universidades (BERMAN, 2006 e SCHWARTZ, 2011), mas também na sua produção de textos na e para a sua academia, tais como as doutrinas, dissertações e teses, além da forma de escrita das peças processuais. Em segundo lugar, como esse conhecimento, autoapresentado pelos atores do campo em questão como sendo científico, é, paradoxalmente, anticientífico. E, por fim, explicitar que há a junção naturalizada de características das ciências naturais com traços do direito canônico, atribuindo peculiaridades generalizantes, evolucionistas e dogmáticas para pensar fenômenos sociais no campo do direito. Tal fato constitui outra contradição, visto que ciências naturais, ciências humanas e a dogmática do direito canônico possuem características distintas e, por vezes, até antagônicas entre si, resultando numa miscelânea de teorias e de conceitos, o que constitui um conhecimento ortodoxo do direito brasileiro.

Para fins de ilustração dessa terceira e última questão, enquanto para o direito o que interessa, ao estudar leis vigentes no Brasil e na Itália, é pensá-los como “fundados em princípios gerais comuns, produto de uma experiência histórica que tem as mesmas raízes, as do Direito Romano” (REALE JR., 2002, p. 17), nas ciências sociais “o que interessa em Roma ou na Grécia é a diferença dos romanos e dos gregos relativamente a nós. A diferença, e não a semelhança” (KANT DE LIMA; VARELLA, 2001, p. 40).

Como em outros trabalhos publicados por nós, isoladamente (AMORIM, 2017; LIMA, 2015) ou em coautoria com outros colegas (AMORIM, M. LIMA, R. LIMA, GUIMARÃES, 2021; BAPTISTA, IORIO FILHO, M. LIMA, R. LIMA, LUCAS, 2021), buscamos provocar o campo do direito brasileiro para que comece a construir conhecimento científico, levando a sério a empiria, por meio da problematização e da superação dos seus dogmas, da desconstrução das suas certezas e da reflexão acerca de suas práticas, ao invés de se contentar

tão somente com a abstração de sua pseudoproposta de manutenção da ordem e pacificação da sociedade e nela se manter centralizado (LIMA; BAPTISTA, 2014). Afinal, “o verdadeiro problema não é estudar como a vida humana se submete às regras – isso simplesmente não existe; o problema real é saber como as regras se tornaram adaptadas à vida” (MALINOWSKI, 2003, p. 127).

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Maria Stella de; LIMA, Michel Lobo Toledo; LIMA, Roberto Kant de; GUIMARÃES, Roberta Aline Oliveira (orgs.). **Administração de conflitos e cidadania: problemas e perspectivas V**. Rio de Janeiro: Autografia, 2021. v. 33
- AMORIM, Maria Stella de. Apresentação. *In*: BAPTISTA, Barbara G. Lupetti. **Paradoxos e ambiguidades da imparcialidade judicial**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2013, p. 13-24.
- AMORIM, Maria Stella de. Conflitos no Mercado de Bens e Serviços: Consumidores e Consumidos. *In*: AMORIM, Maria Stella de; LIMA, Roberto Kant de (orgs.). **Administração de Conflitos e Cidadania: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Autografia, 2017, v. 1, p. 268- 280.
- AMORIM, Maria Stella Faria de; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti; DUARTE, Fernanda; LIMA, Michel Lobo Toledo; LIMA, Roberto Kant de (orgs.). Dossiê: Pesquisa em Direito na Perspectiva Empírica: práticas, saberes e moralidades. **Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia**, Niterói, n. 51, 2021.
- BACHELARD, Gaston. **Epistemologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- BAPTISTA, B. G. L.; IORIO FILHO, R. M.; LIMA, M. L. T.; LIMA, R. K. de; LUCAS, F. D. L. A Justiça Brasileira Sob Medida: A pandemia no Brasil entre direitos e privilégios. **Revista Fórum Sociológico da Universidade NOVA de Lisboa**, p. 1-18, 2021.

- BERMAN, Harold J. **Direito e revolução**: a formação da tradição jurídica ocidental. São Leopoldo: Ed. Unissinos, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- COELHO, Luiz Fernando. **Teoria Crítica do Direito**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- DEMO, Pedro. **A força sem força do melhor argumento**: ensaio sobre “novas epistemologias virtuais”. Brasília: Ibict, 2010.
- DEMO, Pedro. **Argumento de Autoridade x Autoridade do Argumento**: interfaces da cidadania e da epistemologia. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1985.
- DEMO, Pedro. **Pesquisa e Construção do Conhecimento**. 7. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.
- DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**: Introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica, norma jurídica e aplicação do direito. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DUARTE, F.; IORIO FILHO, R. M. A impossibilidade da igualdade jurídica no Brasil. **Revista Juris Poiesis**, v. 14, p. 48-62, 2011.
- DUARTE JUNIOR, João Francisco. A realidade científica. *In*: _____. **O que é realidade**. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 89-101.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Ciência dogmática do direito e seu estatuto teórico. *In*: _____. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1990a, Cap. 3, p. 85-93.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1990b.
- FOUCAULT, Michel. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 1996.

- HOLLAND, Thomas Erskine. **The Elements of Jurisprudence**. Twelfth edition. Oxford: The Clarendon, 1916.
- IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. São Paulo: Forense, 2006.
- IORIO FILHO, R. M.; DUARTE, F. A Bricolagem da Doutrina Jurídica Acerca da Intervenção Federal. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 25, p. 353-375, 2009.
- LIMA, Michel Lobo Toledo; AMORIM, Maria Stella Faria de. Entre Jurisprudência, Doutrinas e Teorias: Os Usos da Categoria “Ciência” no Campo Acadêmico do Direito Brasileiro. **JURIS POIESIS**, v. 25, p. 240-266, 2022.
- LIMA, Michel Lobo Toledo. A Formação do Conhecimento no Campo do Direito e das Ciências Sociais. **Confluências** (Niterói), p. 41-65, 2015.
- LIMA, Michel Lobo Toledo; LIMA, Roberto Kant de (orgs). **Entre Normas e Práticas: os campos do Direito e da Segurança Pública em perspectiva empírica**. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.
- LIMA, Roberto Kant de. **A Antropologia da Academia: quando os índios somos nós**. 2. ed. Niterói: EDUFF, 2011.
- LIMA, Roberto Kant de. “Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada”. **Anuário Antropológico**, p. 25-51, 2010.
- LIMA, Roberto Kant de; BAPTISTA, Bárbara G. Lupetti. Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico. **Anuário Antropológico**, Brasília, v. 39, n. 1, p. 9-37, 2014.
- LIMA, Roberto Kant de; VARELLA, Alex. Saber jurídico e direito à diferença no Brasil: questões de teoria e método em uma perspectiva comparada. **Revista de Ciências Sociais** (UGF), v. 7, p. 38-65, 2001.

- MALINOWSKI, Bronislaw. **Argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo Penal**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MÜLLER, Friedrich. **Métodos de Trabalho do Direito Constitucional**. 2. ed. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- OLIVEIRA, Luciano. *Não fale do código de Hamurábi! A pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito*. In: OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, p. 137-167.
- PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- REALE JR., Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SCHWARTZ, S. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial: O Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- TARTUCE, Flávio. **Direito civil: Lei de introdução e parte geral**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- VINOGRADOFF, Paul. **Outlines of Historical Jurisprudence**. London: Oxford University, 1920.

RESUMOS

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: GOVERNANÇA EM NÍVEL MUNICIPAL

*Moisés de Souza*⁸⁹

*Solange Drews Aguiar*⁹⁰

INTRODUÇÃO

O artigo visa discutir a relevância dos aspectos jurídicos e constitucionais da governança municipal, tendo como referência os municípios: Canela e Santana do Livramento, direcionados a questões ambientais. O tema ambiental geralmente é discutido a partir de três bases: econômica, social e sustentável, uma vez que as mesmas devem ser desenvolvidas de forma correlacionada. A governança do município possui papel fundamental na organização institucional. O tema foi constituído através da leitura de materiais diversos, inclusive do material desenvolvido pelo IPEA e o Governo Federal – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e das vivências dos estudantes do Mestrado em Ambiente e Sustentabilidade, da Universidade Estadual do Rio Grande do

89 Mestrando em Ambiente e Sustentabilidade pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERG. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Bacharel em Turismo pela Universidade de Caxias do Sul – UCS.

90 Mestranda em Ambiente e Sustentabilidade pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERG. Administradora Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Sul – PPGAS. Sendo esse um tema jovem no cenário nacional, o documento incentiva as discussões sobre a responsabilidade da governança municipal em se apropriar, através da prática, de seu poder de modificação das ações políticas nacionais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os arranjos institucionais devem ser inovadores no sentido de incentivar e facilitar a ação coletiva – fundamental para o processo de governança ambiental, principalmente no âmbito da esfera municipal, pois é nesse segmento que os atores estão mais próximos das questões socioambientais que afetam seu dia a dia (Ostrom,1990). A estrutura criada junto aos municípios da Federação teve base na Lei Complementar nº 140/2011, a qual regulamenta o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, tendo como sua disposição, apresentar mecanismos de cooperação entre os entes federados em relação ao tema da gestão ambiental, e fazendo com que as cidades assumissem algumas atribuições recebidas com processo de descentralização da política e gestão ambiental compartilhada.

Com a criação do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, houve a modificação da gestão referente ao meio ambiente no país, ocorrendo a participação da sociedade civil e a integração dos setores envolvidos na promoção e no controle da melhoria ambiental. Com tal descentralização, foi possível a articulação do conjunto de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela defesa e desenvolvimento da qualidade ambiental.

Conforme Tatgiba (2005), os conselhos municipais são reconhecidos como uma das principais experiências de democracia participativa no país, estão presentes na maioria das cidades brasileiras, e tratam de muitos temas, tais como: saúde, educação, moradia, meio ambiente.

Os conselhos municipais, em especial os direcionados à temática do meio ambiente, estão sempre relacionados à discussão de algumas agendas:

- a) AGENDA VERDE – esta agenda tem como tema central de discussão as políticas florestais, de preservação e de conservação da biodiversidade.

b) AGENDA MARROM – esta agenda tem como tema central de discussão as políticas relacionadas aos temas da qualidade ambiental, ao controle e à fiscalização das atividades potencialmente poluidoras.

c) AGENDA AZUL – esta agenda tem como tema central de discussão os temas relacionados aos recursos hídricos, conforme Figueiredo, pg. 150.

Em diversos municípios essas temáticas são discutidas por somente um grupo representativo. De acordo com Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), para promover a descentralização é preciso atrelar este processo à capacidade institucional e administrativa local, ao controle social e aos mecanismos de flexibilização; sobretudo, é de suma importância que o processo ocorra de forma compartilhada com outras instâncias e esferas do governo. É necessário promover ação coordenada entre os entes; é preciso cooperação institucional e o estabelecimento de pactos e objetivos comuns para que a ação dos entes seja feita de forma complementar e coordenada.

Observando o conjunto de traços descentralizados e democráticos da Constituição Federal Brasileira, associados a Política Nacional do Meio Ambiente, esforços devem ser realizados para a construção e consolidação de espaços de atuação da sociedade, associados a atividades de educação ambiental e à articulação política dos municípios entre si e com o Estado (PHILIPPI JR.; e col., 2004; PHILIPPI JR.; Malheiros, 2007).

Tendo como base os Conselhos Municipais do Meio Ambiente, enquanto agentes do Sistema Municipal do Meio Ambiente, nestas instâncias a sociedade civil organizada pode participar do processo decisório e dessa forma constituir um espaço de discussão e disseminação de informações ambientais, em que as questões de interesse da sociedade e do poder público são debatidas frente aos desafios da crise ambiental (CASTRO e col., 1998; PHILIPPI JR. e col., 2004).

Devido à relevância da atuação dos conselhos na gestão ambiental local, é fundamental estudar e compreender a estrutura e o funcionamento dessas instâncias, as quais têm reflexo na qualidade do processo de tomada

de decisão e conseqüente atuação efetiva na gestão ambiental do Município. Por meio disso, é possível identificar oportunidades de melhoria para que os conselhos possam aperfeiçoar o desempenho de suas atividades. Tal importância culminou na necessidade de se verificar os aspectos da estrutura e do funcionamento dos conselhos municipais do meio ambiente, que devem ser fortalecidos para que haja a melhoria de sua atuação. Nesse contexto, o presente artigo traz os resultados obtidos por meio de pesquisa realizada, com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria na estrutura e no funcionamento do conselho municipal de Meio Ambiente como contribuição para as suas atuações na gestão ambiental local.

METODOLOGIA

O trabalho foi realizado após análise de alguns artigos e legislações que discutem e organizam das atividades dos conselhos municipais, principalmente na área do meio ambiente, com a verificação da teoria e da prática destas representatividades junto as governanças na elaboração de políticas públicas direcionadas a este setor.

Por se tratar de um assunto jovem e de grande relevância, entende-se que este documento é um compilado de diagnósticos que deverão ser amplamente debatidos junto destas representatividades e assim conseguir ter uma maior abrangência da sua proposta inicial.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após o levantamento dos dados teóricos e a vivência dos autores junto aos conselhos municipais de Meio Ambiente das cidades: COM-DEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de Canela e CMMMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de Santa do Livramento, verificou-se que a participação das entidades acontece, na sua maioria, de forma política com alguns participantes técnicos.

Os assuntos elencados nas reuniões são discutidos e abordados através de apresentações de processos administrativos ou apresentações de projetos que devem ser ou não aprovados dentro das pautas. As reuniões muitas vezes são realizadas apenas com a participação dos conselheiros

que realizam suas votações baseadas em uma breve discussão durante o encontro marcado. A maioria desses encontros não possui a participação da comunidade.

Dessa forma, verifica-se que a prática e a teoria, que devem ser baseadas na legislação, ocorrem de forma pouco robusta, pois as atividades dos conselhos acontecem de forma segmentada e não de forma abrangente. As atividades deveriam ser as bases das políticas públicas nas cidades para o setor de Meio Ambiente.

Os entes públicos que fiscalizam as atividades relacionadas ao meio ambiente nestes municípios deveriam trabalhar de forma sincrônica com os conselhos, pois assim teriam as políticas representadas junto à comunidade local.

CONCLUSÕES

Após a análise da literatura pesquisada e das discussões realizadas, foi concluído que os conselhos municipais direcionados à gestão das políticas do meio ambiente não estão realizando suas funções de acordo com as atribuições a eles delegados. Visto que muitas vezes o poder público não demanda ações, de forma a propiciar esta interface com estes órgãos colegiados.

Outra situação é referente às autonomias dos conselhos frente a demanda gerada pela sociedade, visto que as reuniões ocorrem de forma a cumprir uma programação pré-definida.

Por fim, atribui essa pouca fluência dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente as suas juventudes, visto que a legislação que cria os mesmos é datada da década de 80.

O assunto deve ser pesquisado junto aos demais municípios do Estado do Rio Grande do Sul, buscando um diagnóstico mais verídico dos Conselhos do Meio Ambiente para a posteriori ser traçadas ações que auxiliem no melhor andamento dessa importante ferramenta de gestão.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S.; ANASTÁSIA, F. Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação

popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 79-97, 2002.

CASTRO, M. L. *et al.* Conselho Municipal de Meio Ambiente na formulação de políticas públicas. *In: Asociación Peruana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental*; AIDIS. Gestión ambiental en el siglo XXI. Lima: APIS, 1998, p. 1-20.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 120p.

PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. *In: PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A. de; BRUNA, G. C. (org.). Curso de gestão ambiental*. São Paulo: Manole, 2004, p. 657-714.

PHILIPPI JR., A. *et al.* **Gestão ambiental municipal**: subsídios para estruturação de Sistema Municipal de Meio Ambiente. Salvador: CRA, 2004. 128 p.

PERCEPÇÕES DE ESTUDANTES DA EFASUL SOBRE A PEDADOGIA DA ALTERNÂNCIA E A EFETIVIDADE DO PARECER CNE/CEB Nº 01 NA VALIDAÇÃO DO TEMPO COMUNIDADE COMO TEMPO DE FORMAÇÃO DO ESTUDANTE

Letícia Bauer Nino⁹¹

Maria de Fátima Magalhães Jorge⁹²

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema central a pedagogia da alternância, cuja metodologia teve o tempo destinado a atividades comunitárias normatizadas por meio do Parecer CNE/CEB Nº 01 de 01 de fevereiro de 2006. Trata-se de temática que se justifica porque a Educação do Campo é assunto estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do meio rural a até para a segurança alimentar brasileira.

91 Advogada, Mestre em Ciências Sociais, Doutora em Agronomia, atualmente cursando licenciatura em Pedagogia para Bacharéis.

92 Advogada, Mestre em Direito e docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense, orientadora do trabalho.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Consoante o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, a educação, além de ser um direito de todos, é dever do Estado e da família. Isso significa que toda a sociedade deverá promovê-la e incentivá-la, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, além de seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, fez pequenas menções sobre a educação que deverá ser ofertada para a população rural, deixando várias lacunas a serem preenchidas. Não foi um modelo pensado por pessoas do campo e para pessoas do campo. O que a LDB fez foi transpor o modelo que é utilizado na zona urbana sem levar em conta, na prática, as especificidades, o universo cultural e até as identidades da população que vive no mundo rural (BRASIL, 1996).

Apesar de a LDB ter disposto sobre a organização da educação básica em grupos não seriados e por alternância, a pedagogia da alternância não está formalmente definida nessa legislação. Além disso, em que pese o fato de a Pedagogia da Alternância vir sendo utilizada há quase 40 anos no Brasil, “essa proposta pedagógica ainda é discutida com pouca ênfase no meio acadêmico e nos órgãos técnicos e oficiais. A discussão está muito distante daquela que deveria existir, apesar das inúmeras experiências existentes” (ESTEVAM, 2003, p. 25).

De acordo com FERRARI *et al.* (2004, p. 256):

A influência familiar nas decisões profissionais dos filhos nas gerações anteriores, até o final dos anos 1960, revestia-se frequentemente de considerável conotação moral. Existia, por um lado, uma base objetiva que fazia da agricultura a perspectiva mais viável de reprodução social para as novas gerações; por outro, a ligação ao mundo comunitário, a incorporação dos valores próprios à continuidade da profissão paterna estavam também na raiz dessa fusão entre os objetivos da unidade econômica e as aspirações dos seus membros.

As transformações ocorridas no mundo rural, com a ampliação dos horizontes para inserção profissional, naquele cenário de crise da agricultura, alteraram a estratégia de reprodução social dos jovens que estava baseada, fundamentalmente, no acesso à terra e na valorização da profissão de agricultor.

É importante salientar que a complexidade em torno dos estudos sobre jovens e juventude aumenta quando o enfoque é o âmbito rural. O êxodo rural que atinge a agricultura familiar está acarretando problemas como a masculinização e o envelhecimento no campo. Em conformidade com pesquisa feita por Camarano e Abramovay (1998), é crescente a masculinização da população rural brasileira, fruto do predomínio feminino no processo migratório rural-urbano.

O exercício da atividade agrícola no passado não estava associado à necessidade de estudar, dado que a perspectiva profissional dos jovens, na sua esmagadora maioria, era a de permanecer no meio rural. Entretanto, esse padrão educacional vem sofrendo alterações. O acesso à educação para os jovens do meio rural, hoje, é uma realidade concreta, sendo que nos grupos com faixa de idade mais baixa o nível de escolarização vem aumentando fortemente.

Via de regra, o jovem é comumente visualizado como o futuro dos espaços em que atua. Assim, o desenvolvimento de determinadas regiões está relacionado ao nível de empenho e dedicação que esses jovens desenvolvem com o local. Em um cenário rural de frequente migração para o urbano, sobretudo em regiões em que predomina a agricultura familiar, a preocupação acerca do futuro dessas regiões passa a ser tema de debate do ponto de vista social e econômico.

Assim, a Pedagogia da Alternância passa a ser vista como uma estratégia de reprodução dos agricultores, bem como uma solução para o desenvolvimento territorial sustentável, através da formação integral da pessoa humana e fixação do jovem do campo.

Especificamente no município de Canguçu-RS, a Escola Família Agrícola da Região Sul (EFASUL) se expressa em um modelo diferenciado de educação, especialmente, com relação a alternância pedagógica, por estar ligada à formação integral do educando. Com relação a essa experiência educativa, apresentamos algumas questões de estudo.

O tempo destinado às atividades comunitárias foi normatizado e validado através do Parecer CNE/CEB nº 01 de 01 de fevereiro de 2006. Ele tem sido reconhecido na hora de certificação dos alunos? Quais as dificuldades encontradas? O que precisa ser melhorado?

Já com relação a alternância pedagógica, ela está adequada à realidade fática dos estudantes e de suas famílias? Quais as contribuições e desafios dessa pedagogia para o desenvolvimento territorial sustentável e fixação dos jovens no campo? Quais as expectativas para o futuro?

Nossa atenção está voltada para as percepções dos alunos sobre a Pedagogia da Alternância e a efetividade do Parecer CNE/CEB nº 01 na validação do tempo comunidade como tempo de formação do estudante, de forma que o trabalho seja efetivamente um princípio educativo.

2. METODOLOGIA

O presente trabalho está sendo embasado em uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa. Objetivando aprofundar o conhecimento sobre o tema estudado, a primeira etapa da investigação, de caráter bibliográfico e documental, envolveu a leitura de documentos da EFASUL de forma a caracterizar a escola, seus princípios e proposta pedagógica. Essa etapa envolveu, ainda, a leitura de artigos, livros, trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses sobre a educação do campo, a Pedagogia da Alternância e o Parecer CNE/CEB nº 01, de 01 de fevereiro de 2006, que normatizou o tempo destinado a atividades comunitárias, como, também, a análise de documentos sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Na sequência, serão elaborados os questionários que consistirão nos instrumentos de coleta de dados. De acordo com Gil (2010), a aplicação de questionários é uma maneira simples e de baixo custo para conseguir o levantamento de dados, além de garantir o anonimato das pessoas entrevistadas. Serão elaboradas questões fechadas e abertas para os alunos, funcionários da escola e professores. A etapa final da pesquisa consistirá na criação de categorias e subcategorias de análise que trarão à tona as percepções dos atores envolvidos com a temática em questão. Para

analisar o conteúdo dos questionários, utilizaremos o suporte de Bardin (1997), mais especificamente a Análise Categorical.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa encontra-se na fase inicial. No momento, está sendo feita a revisão de bibliografia especializada. O que será apresentado neste evento é resultado da revisão bibliográfica da temática em questão. As leituras realizadas até o presente momento indicam que a promoção da agricultura familiar com equidade e justiça social, aliada à intensificação dos sistemas de produção, é extremamente indispensável para o desenvolvimento territorial no Rio Grande do Sul. Trata-se de temática altamente relevante, pois a Educação do Campo e para o campo é assunto estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do meio rural e, até, para a segurança alimentar brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões a que chegamos com este trabalho é de que é fundamental verificar se o tempo destinado à comunidade tem sido contabilizado como dia letivo e devidamente validado na formação do estudante e, ainda, se a Pedagogia da Alternância vem se mostrando eficaz e adaptada à realidade e à própria racionalidade do agricultor familiar nos processos de tomada de decisão com vistas ao desenvolvimento dos territórios rurais.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 1/2006**, aprovado em 1º de fevereiro de 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb001_06.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos. **Rev. Bras. Estudos Pop.**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 45-65, 1998.

ESTEVAM, D. O. **Casa Familiar Rural**: a formação com base na Pedagogia da Alternância. 2003. 126f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

FERRARI, D. L. *et al.* Dilemas e estratégias dos jovens rurais: ficar ou partir? **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 237-271, 2004. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/download/251/247>. Acesso em: 16 ago. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

EDUCAÇÃO: ANÁLISE SOBRE A RELAÇÃO AFETIVA ENTRE A COMUNIDADE ESCOLAR E A SUA INFLUÊNCIA NA APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES DA ESCOLA ESTADUAL PROFESSOR DONIZETTI APARECIDO LEITE

Keila Rocumback Flose⁹³

Patrícia Conceição Bernucio Lourenço Pereira⁹⁴

Walfrido Monteiro Júnior⁹⁵

INTRODUÇÃO

A afetividade coletiva em uma unidade escolar realmente é importante para a aprendizagem dos estudantes? Para responder a esta indaga-

93 Graduada em Ciências Biológicas (UNISA), especialização em Gestão Escolar (MÁXIMA), especialização em Psicopedagogia Escolar (POSEAD), especialização no Ensino de Ciências (UTFPR).

94 Graduada em História e Ensino Religioso (UNIMES), especialização em Psicopedagogia Clínica e Institucional (UNIDERP).

95 Graduado em Letras (UNIB), graduado em Filosofia (UNIMES), especialização em Gestão Escolar (FALC), especialização em Arqueologia (UNISA), mestrado e doutorado em processo: Ciência da Educação Superior (UNR).

ção, esta pesquisa possui como tema a investigação da afetividade negativa e sua influência sobre a aprendizagem dos estudantes. A abordagem tem como foco a pesquisa quanti-qualitativa. Objetiva-se evidenciar a importância da afetividade coletiva e sua importância no processo de aprendizagem dos estudantes.

Esta pesquisa por se tratar de um resumo expandido, está dividida em: introdução, referencial teórico, metodologia, resultados e discussões, considerações finais e referências. A partir da observação sistemática, a conversa informal será utilizada a aplicação de enquetes, serão realizadas questões abertas e fechadas com estudantes, funcionários e professores.

Esta pesquisa se justifica pelo fator do baixo índice nas provas externas e pelas constantes reclamações de professores, funcionários e estudantes sobre o ambiente de trabalho.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

O uso da afetividade em sala de aula é muitas vezes, compreendido como falta de controle e gestão de sala de aula. O professor é visto como “bonzinho”, “sem didática” e muitas vezes, ridicularizado pelos demais. Quando existe interação professor – aluno, sentimos que acontece fluidez dos discentes, entretanto, nenhuma prática pedagógica será eficaz se não tivermos o suporte e o apoio necessário ao ensino e aprendizagem.

Sobre a definição da aprendizagem, segundo Kothe (2021) aprendizagem é um termo advindo do latim *apprehendere*, onde *ad* significa junto e *prehendere* pegar, agarrar para si, assim, a palavra pode ser compreendida como o processo de tomada e construção do conhecimento. Ao longo desse processo, diferentes situações adversas podem surgir e, cabe ao professor auxiliar e apoiar os seus estudantes.

Em sua pesquisa, Gottman (1997, p. 27) relata que crianças que têm preparo emocional são fisicamente mais saudáveis. A participação afetiva da família na vida escolar dos filhos representa uma atividade de extrema importância.

Nesse sentido, a família e a escola ocupam papel de destaque para o auxílio e contribuição dessa prática pedagógica.

Sobre este aspecto, Freire, que diz: “No fundo, o essencial nas relações entre educador e educando, entre autoridade e liberdade, entre pais, mães, filhos, filhas é a reinvenção do ser humano no aprendizado da autonomia” (1996, p.105).

Na próxima seção serão explicadas as respostas das enquetes com os funcionários, estudantes e professores.

2. METODOLOGIA

Para esta pesquisa, foi selecionada a escola estadual Donizetti Aparecido Leite foi selecionada para esta pesquisa, fica situada na Rua Jovina Schunck, 37 Cipó, 06900-000 - Chácara Itororó, Embu-Guaçu, pertencente à Diretoria de Ensino Região de Itapeverica da Serra.

A Pesquisa quanti-qualitativa e estudo de caso foram utilizados na execução deste artigo. Os sujeitos da pesquisa são: alunos, professores e funcionários da escola estadual Donizetti Aparecido Leite.

As técnicas de pesquisa e os instrumentos de coleta de dados selecionados foram a aplicação de enquetes para os estudantes, funcionários e professores, entrevistas semiestruturadas, conversa informal, e observação sistemática.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Além da observação sistemática e o registro em diário de bordo realizados pelos pesquisadores e autores deste artigo, tal ação ocorreu nos períodos de agosto a setembro de 2022, também foram selecionadas para esta pesquisa como instrumentos de coleta de dados, a conversa informal (os funcionários apresentaram o comportamento de medo em participar das enquetes, pois poderiam sofrer perseguição e questionaram se os seus nomes iriam aparecer neste estudo) e a aplicação das enquetes com questões abertas e fechadas com a participação de professores, funcionários e principalmente alunos.

Houve a participação na enquete de 69 alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio, a seleção foi aleatória. Do total de 69 participantes, apenas 1 aluno apresenta a resposta de que não é relevante a

postura do professor, com isso, 68 alunos apresentam a resposta de que preferem a didática do professor com a ação afetiva, ou seja, que os alunos sejam respeitados e que estejam em um ambiente agradável.

Tais respostas são congruentes com os autores utilizados e com a nova postura do professor diante dos alunos, principalmente por conta da pandemia (2020–2022). Apenas 19 alunos relataram observar condutas agressivas dos funcionários e professores, mesmo considerando a quantidade de participantes, torna-se considerável quando os alunos demonstram receio de responder o questionário por motivo de possíveis perseguições.

Sobre a última questão, nota-se que ocorre a mesma situação em relação à primeira, quando o aluno é questionado a responder sim ou não (questão fechada), o mesmo apresenta medo da resposta, entretanto, 38 alunos responderam que presenciaram alguma situação agressiva de professores e funcionários 31 informam que não perceberam tal ocorrência.

É importante também destacar as agressões entre os alunos e a indisciplina em sala de aula, ocorrências que podem influenciar na aprendizagem dos estudantes.

Apenas 2 funcionários quiseram participar da enquete.

Os funcionários da escola foram convidados a participar da enquete, porém, apenas dois se prontificaram a responder aos questionamentos. Ainda assim, questionaram diversas vezes se teriam os nomes divulgados.

Os funcionários afirmam que a afetividade é muito importante para tornar os estudantes autônomos e para melhorar o desempenho escolar.

Em congruência com as demais respostas, os dois funcionários informaram em suas respostas que o ambiente escolar apresenta problemas em relação às interrelações pessoais.

Apenas 15 professores participaram da enquete (a escola possui três períodos: manhã, tarde e noite).

É nítido que os professores tiveram receio em responder à enquete, pois vários questionaram sobre o sigilo da sua identidade. Outros, negaram-se a participar, resguardando-se, provavelmente com medo de sofrer represálias.

Os 15 professores informaram que em suas aulas possuem o costume de usar a afetividade em suas aulas.

Sobre as relações interpessoais 46,7% dos professores consideram que elas não são harmoniosas, afetivas e agradáveis. Apesar da parcela de 53,3% afirmar o contrário, percebe-se que existe uma grande parte dos professores que se apresenta descontente com as abordagens e tratamentos recebidos no ambiente escolar. Situações desagradáveis e muitas vezes humilhantes são relatadas todos os dias de maneira informal.

Na observação sistemática com registro no diário de bordo, notou-se a ocorrência de gritos com funcionários, inclusive em frente de alunos, tornaram-se práticas costumeiras. O professor acaba sendo um mediador não apenas de conflitos ocorridos dentro de sala de aula, mas, também de conflitos externos. O maior desafio é não deixar transparecer para os alunos que o ambiente está insustentável, e permanecer sendo afetivo e empático diante da falta de empatia dos demais membros da comunidade escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na observação sistemática, na conversa informal e nos dados coletados, é perceptível que quando o espaço educacional é constituído da afetividade negativa os alunos tendem a não se interessar nas aulas ou também possuem comportamentos negativos.

A afetividade negativa está presente no ambiente escolar quando os alunos relatam o medo de expor dúvidas, a angústia de questionar o professor e receber uma resposta agressiva que o ridicularize frente aos colegas de turma e até mesmo a ausência de uma resposta ou auxílio nas dificuldades para solucionar problemas. Isso faz com que o aluno tenha receio de interagir nas aulas e, limita o seu desenvolvimento nas diversas disciplinas do currículo, uma vez que, o processo de aprendizagem ativa do estudante deveria ser mediado pelo educador de forma coerente e respeitosa.

Essas pressões acabam tornando o docente que não é afetivo mais agressivo ao ponto que essa agressividade é percebida e absorvida pelos alunos. Por isso, as ocorrências de violência verbal e física ocorrem com maior frequência, pois não há espaço para diálogo e a mediação de conflitos muitas vezes se confunde com discussão e gritaria.

Ressalta-se que medidas punitivas aos alunos dificilmente resolvem os problemas de indisciplina e agressões entre os estudantes e entre professores e discentes.

Por último, cabe ressaltar que a indisciplina, as agressões verbais, físicas, as punições e os abusos de poder contribuem de forma negativa a criar um espaço nocivo para a aprendizagem.

Conclui-se que a hipótese foi corroborada, esta pesquisa é relevante para possibilitar novos estudos sobre a relação entre a ausência da afetividade e os baixos níveis de aprendizagem dos estudantes.

REFERÊNCIAS

FREIRE, Paulo, **Pedagogia do Oprimido**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra 1970.

GOTTMAN, J.; DECLAIRE, J. **Inteligência emocional e a arte de educar nossos filhos**. 14. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

KOTHE, Ana Júlia. **Da aprendizagem à memória e da memória à aprendizagem**: interface epistemológica de Jean Piaget e Neurociência. 2021. Orientador: Fernando Becker. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

ENSINO PRESENCIAL OU A DISTÂNCIA? UMA ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE A APLICAÇÃO DO CURSO BÁSICO DE ATENDIMENTO A EMERGÊNCIAS DO CBMSC

André Francisco Pugas⁹⁶

INTRODUÇÃO

No contexto mundial, os processos de ensino aprendizagem deixaram de protagonizar o ensino presencial, os quais são limitados a um determinado espaço físico e de recursos disponíveis, para explorar outros ambientes como o meio digital e seu infinito arsenal de recursos tecnológicos inovadores.

O ensino a distância revolucionou o método de ensino-aprendizagem e tornou possível o acesso de milhares de pessoas ao ensino técnico e superior. No âmbito da administração pública não foi diferente, a modalidade EaD (ensino a distância) possibilitou a proximidade entre

96 Mestrando em Clima e Ambiente pelo Instituto Federal de Santa Catarina - IFSC. Pesquisador e membro da Coordenadoria de Programas Comunitários do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina - CBMSC.

os agentes públicos, os usuários dos serviços estatais e a população em geral. Apesar das frequentes críticas e dos obstáculos que enfrenta, as práticas de ensino tendem a ser cada vez mais disponíveis na modalidade a distância.

O debate é controverso quando se compara as formas de ensino presencial e o a distância, pois apesar dos atuais avanços tecnológicos e das abordagens educacionais a capacitação profissional sempre foi um desafio contemporâneo para educação. O presente artigo tem o objetivo de apresentar uma análise comparativa entre a aplicação do Curso Básico de Atendimento a Emergências (CBAE) na modalidade presencial e a distância.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De maneira generalizada, a educação a distância pode ser definida como a modalidade de ensino que ocorre quando o docente e o discente estão separados no tempo ou no espaço, em que, por meio do uso de tecnologias de telecomunicação, de transmissão de dados, voz e imagens e pelas plataformas digitais, essa segregação física-material é contornada (CHAVES, 1999).

A educação a distância permitiu o acesso ao ensino educacional e técnico a um grande número de pessoas. A partir desse marco, foi possível proporcionar aos profissionais e interessados em determinadas áreas, a aquisição de conhecimento, a capacitação de pessoas e a prática de habilidades e competências para o desenvolvimento de suas funções (SILVA; MELO; MUYLDER, 2015).

A capacitação profissional e o treinamento de suas habilidades sempre estiveram presentes nas instituições da administração pública brasileira com o propósito de aprimorar constantemente os processos inerentes de cada área do conhecimento. O objetivo da capacitação é o desenvolvimento profissional e pessoal dos colaboradores de um determinado setor, e por consequência, os colaboradores treinados tendem a adquirir novas habilidades e melhorar seu desempenho em suas funções (MOURÃO, 2009).

De acordo com o CBMSC (2022), o CBAE é um programa de capacitação da comunidade que integra o rol de programas comunitários desenvolvido pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, o qual visa apresentar e difundir os conhecimentos elementares relacionados a primeira resposta em emergências que, eventualmente, podem auxiliar a proteção de bens e patrimônios e, até mesmo, salvar vidas.

Outrossim, a capacitação tem como objetivo fundamental proporcionar uma formação básica à população interessada, em identificar riscos potenciais e agir de maneira adequada, segura e eficiente em situações de urgência e emergência, prestando o suporte de primeira resposta. Esses conhecimentos podem minimizar as consequências desastrosas advindas de situações deletérias e preservar a qualidade de vida e a segurança das pessoas.

METODOLOGIA

A metodologia desenvolvida neste estudo é de natureza aplicada, considerando como objeto de análise o CBAE, adotando-se o objetivo de pesquisa descritiva para identificar aspectos comparativos entre o método de ensino presencial e EaD, por meio da metodologia hipotética dedutiva. Também se utilizou da abordagem quantitativa para mensurar e comparar a aplicação do curso em aspectos pré-determinados, em fontes primárias, isto é, dados e informações que ainda não foram tratados científica ou analiticamente, por meio de procedimento metodológico documental.

Mediante a pesquisa documental, de caráter descritivo com abordagem quantitativa, averiguaram-se os impactos da aplicação do curso, nas duas modalidades, examinando os aspectos logísticos, financeiros e de alcance das pessoas. Foram analisados os cursos aplicados no ano de 2018, na modalidade presencial, e de 2021 em que o curso na modalidade EaD foi efetivamente implementado.

Por envolver apenas dados de domínio público, em que não são identificados os dados dos indivíduos que realizaram a capacitação CBAE, conforme preconiza as normativas e resoluções do Conselho de Ética em Pesquisas (CEP), esta pesquisa não foi submetida a tal comitê.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, durante a pesquisa documental em Relatórios Finais de Curso (RFC) e no Plano Geral de Ensino (PGE), constatou-se que a implementação do CBAE na modalidade EaD reduziu drasticamente o número de edições dos cursos em todos os Batalhões Bombeiro Militar (BBM) espalhados pelo Estado de Santa Catarina. No ano de 2018, foram previstas 189 edições do CBAE, das quais apenas 143 foram executadas e ministradas durante esse ano. Comparadas as únicas duas edições previstas e executadas do CBAE no ano de 2021, resultou em uma redução do número de CBAEs em mais de 98%.

Esse contraste tão extremo, ao se comparar as duas modalidades em relação ao número de edições, pode ser atribuído a atender à demanda que cada BBM possui acerca da procura por essa capacitação. A mudança da modalidade presencial para o EaD, responde à procura das pessoas interessadas nesta qualificação mesmo com um menor número de edições do CBAE e, por consequência desse fato, a necessidade de comparar números tão distintos.

Em 2018, o CBMSC destinou mais de 400 mil reais para realizar as capacitações do CBAE, na modalidade presencial, distribuídos em 143 cursos realizados neste ano. Já em 2021, quando o curso foi reestruturado para a modalidade EaD, o custo para a realização das duas edições foi de aproximadamente 39 mil reais. O cálculo do valor para o curso na modalidade EaD considerou o número de pessoas envolvidas no processo de confecção do material didático digital, a construção da plataforma EaD e o suporte prestado aos discentes durante a edição dos cursos.

No comparativo entre o ensino presencial com o ensino a distância, tem-se que a modalidade EaD apresentou uma diminuição de quase 92% dos gastos relacionados a indenização por horas aula com o corpo docente dos cursos por todo o Estado. Apesar da intenção do Corpo de Bombeiros de Santa Catarina em otimizar os recursos financeiros dos programas comunitários, também houve a exigência do emprego do ensino a distância devido ao cenário nacional, uma vez que o período de implantação do CBAE EaD coincidiu com a pandemia da Covid-19 e a

necessidade das medidas de isolamento físico no Brasil, assim sendo, o ensino presencial precisou se transportar para os meios digitais.

Foram também identificados os resultados desses esforços da Corporação em atender tais expectativas, no que se refere aos CBAEs presenciais do ano de 2018 e à distância em 2021. No comparativo de alcance entre a aplicação do curso nas duas modalidades, foi possível constatar um aumento expressivo no número de matriculados no CBAE EaD. Essa tendência de crescimento permaneceu também na quantidade de pessoas desistentes, reprovadas e aprovadas ao final do curso.

De fato, houve uma ampliação no alcance das pessoas em relação ao curso na modalidade EaD e conseqüentemente o tornou mais acessível, uma vez que o aumento no número de matriculados representou mais de 700% de aumento em comparação com o curso presencial em 2018. O número de aprovados também teve um acréscimo substancial alcançando quase 500% em comparação com o curso presencial em 2018. Decorrente dessa ampliação no acesso ao curso, houve um aumento na quantidade de desistentes (mais de 1600%) e reprovados 522% em comparação com o curso presencial em 2018.

CONCLUSÕES

O emprego do ensino a distância na capacitação do CBAE, apesar de ainda ser uma modalidade vista com menor prestígio e com certas limitações que os cursos presenciais por parte de alguns militares, mostrou-se como um método que permite o acesso de um número muito maior de pessoas, com o empenho de menores recursos humanos a um custo mais baixo que os moldes presenciais.

REFERÊNCIAS

CBMSC. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. **Repositório de Programas Comunitários**. Currículo CBAE. Santa Catarina: CBMSC, 2022. Ambiente Virtual EAD. Disponível em: <https://ensinovirtual.cbm.sc.gov.br/course/view.php?id=16>. Acesso em: 03 fev. 2022.

- MOURÃO, Luciana. Oportunidades de Qualificação Profissional no Brasil: Reflexões a partir de um panorama quantitativo. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, n. 1, art. 8, p. 136-153, jan./mar. 2009.
- SILVA, M. P. D.; MELO, M. C. O. L.; MUYLDER, C. F. Educação a distância em foco: um estudo sobre a produção científica brasileira. RAM. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 16, n. 4, p. 202-230, jul./ago. 2015.
- TESTA, M. G.; FREITAS, H. M. R. Fatores importantes na gestão de programas de educação a distância via Internet: a visão dos especialistas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais [...]**. Salvador, BA, Brasil, 2002.

AFETIVIDADE E GAMIFICAÇÃO: A APLICABILIDADE DESTES DOIS CONCEITOS PARA A MELHORIA NA APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES DOS 9º ANOS A E B DA ESCOLA DONIZETTI APARECIDO LEITE

*Walfrido Monteiro Júnior*⁹⁷

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema: afetividade e aprendizagem, e como problema de investigação: Como os principais conceitos afetividade e gamificação podem contribuir na aprendizagem dos estudantes do Ensino Fundamental (9º anos A e B) da Escola Estadual Donizetti Aparecido Leite? A hipótese apresentada para este artigo: a aplicabilidade dos principais conceitos da afetividade e gamificação contribuem para a melhoria da aprendizagem dos estudantes do Ensino Fundamental (9ºanos A e B) da Escola Estadual Donizetti Aparecido Leite. A pesquisa ação foi sele-

97 Graduado em Letras (UNIB), graduado em Filosofia (UNIMES), especialização em Gestão Escolar (FALC), especialização em Arqueologia (UNISA), doutorado em processo: Ciência da Educação Superior (UNR).

cionada para a elaboração deste artigo e o estudo de caso e o estudo de campo como métodos de investigação.

Por ser um resumo expandido, este trabalho está dividido em: introdução, referencial teórico, metodologia, resultados e discussões, considerações finais e referências.

A afetividade sempre foi um tabu para os estudiosos da educação, na educação tradicional era observada como uma distração para a aprendizagem, não havia relação entre a afetividade e o cognitivo, tal relação perdura os dias atuais nas universidades, principalmente com os professores tradicionalistas que dão importância apenas para o ensinar e o aprender.

Sobre esta relação entre professor e aluno, ou acerca da relação interpessoal, Deleuze (2002) define a afeição como o fenômeno que ocorre quando alguém nos afeta, somos influenciados pelas ações do outro, automaticamente o nosso cérebro e corpo reagem com alegria, tristeza, raiva, ou seja, de forma positiva ou negativa.

Partindo deste conceito, para Cuda (2018), em congruência com Consenza e Guerra (2011), o cérebro ainda possui a capacidade de identificar no outro ações positivas ou negativas, este quando ameaçado poderá escolher entre duas ações, ficar na defensiva ou na ofensiva, para o caso dos nossos alunos, tal fenômeno também ocorre, quando o professor não estabelece a relação afetiva, seja por brincadeiras, saber o nome dos estudantes ou realizar comunicações de incentivo, o discente pode apresentar dois comportamentos, o de se excluir da aula ou o da provocação ou outra ação que seja agressiva.

Além da afetividade, um recurso que pode contribuir para recuperar estes conteúdos e ao mesmo tempo propor momentos lúdicos e estimular o raciocínio lógico dos estudantes é a gamificação, uma nomenclatura moderna para os antigos jogos pedagógicos e para este artigo, o objetivo é verificar a se a relação entre a afetividade e a gamificação pode contribuir para a recuperação dos conteúdos perdidos, estimular a neuroplasticidade e proporcionar momentos de bem estar com o jogo criado pelo autor desta pesquisa, chamado: “Duelo de Titãs”. Na próxima seção, serão apresentadas no referencial teórico as principais teorias sobre esta relação: afetividade e gamificação.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Sobre as relações tradicionais de poder entre professor e aluno, Deleuze (2002) exemplifica o quanto as pessoas podem influenciar sentimentos e emoções quando nos comunicamos, para ele, ocorre uma relação de troca de influências e estímulos, ou seja, a maneira como eu olho e em comunico com os estudantes influenciam os sentimentos e emoções podendo aumentar ou diminuir a potência do outro.

Quando as ações pedagógicas em sala de aula não possuem significado, o estudante pode perceber que não há compromisso por parte do professor, que a ação é pela simples ação, ou quando a comunicação é agressiva, a relação de confiança e afetividade é bloqueada, neste caso, o estudante procura ações que podem influenciar na sua aprendizagem, o ato de se excluir do processo de aprendizagem ou demonstrando formas de agressão para demonstrar que se encontra em um ambiente hostil.

O retorno às aulas presenciais não ocorreu de forma pacífica, por motivos diversos, os estudantes presenciaram na pandemia (2020-2021) a perda de familiares e amigos vitimizados pela Covid 19, o desemprego dos pais, muitos tiveram que exercer funções remuneradas para sustentar as suas famílias, obrigando-os a abandonar os estudos, situação que agravou a aprendizagem. Estes estudantes chegaram nas escolas, de acordo com registros da SEDUC, com problemas emocionais, síndrome do pânico, agressivos, desestimulados em relação aos estudos e impacientes.

Na próxima seção de metodologia, será explicado o processo de ensino e aprendizagem com o jogo chamado: Duelo de Titãs (gamificação e PBL), que exige dos estudantes as habilidades de interpretação textual, imagética, raciocínio lógico e conhecimento dos conteúdos em um ambiente harmonioso de disputa pacífica.

2. METODOLOGIA

A escola estadual Donizetti Aparecido Leite foi selecionada para esta pesquisa, fica situada na Rua Jovina Schunck, 37 Cipó, 06900-000 - Chacara Itororo, Embu-Guaçu, pertencente à Diretoria de Ensino Região de Itapeperica da Serra. As turmas selecionadas foram: 9º ano A

e B do período da manhã. Estes estudantes participaram desta pesquisa-ação nos meses de maio a setembro, o que corresponde ao 2º bimestre.

Todos os anos, os estudantes do ensino fundamental (9º anos) realizam o SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo), além desse fator, as turmas escolhidas para esta pesquisa possuíam graves problemas na aprendizagem, pois ficaram dois anos sem aula presencial durante a pandemia (2020-2022) e não tinham acesso para participarem das aulas on-line.

Por conta destes dois fatores, o preparo para a avaliação externa citada e alinhar os estudantes quanto ao conteúdo dos 7º, 8º e 9º, era necessário criar estratégias de ensino para reduzir tais problemas, a primeira ação foi o tratamento (afetividade), pois com o retorno das aulas presenciais estes estudantes apresentavam comportamento de indisciplina, desestímulo ao estudo, agressões verbais aos professores e físicas entre os estudantes.

Durante as aulas ocorriam conversas sobre o comportamento positivo, orientações aos estudos, vídeos motivacionais e sobre os cursos superiores que eles poderiam escolher, cada ação negativa que ocorria, os estudantes eram orientados para agirem de forma positiva, sem gritos e punições, outro ponto importante foi a participação do professor de Geografia que agia com os discentes da mesma forma.

Houve também aulas baseadas nas estruturas socioemocionais e construtivistas, estes estudantes foram ensinados como resolver questões de avaliações externas que foram aplicadas em anos anteriores (2018-2019), sempre eram orientados de que os erros faziam parte do processo de aprendizagem, no entanto, foi criado o grupo de estudos em análise das questões, os alunos buscavam entender o motivo de ocorrer o erro em assinalar a questão errada.

Outro recurso utilizado foi a gamificação com o uso da metodologia ativa PBL, com o jogo: Duelo de Titãs, criado pelo autor deste artigo, a atividade consiste em separar os estudantes em duas turmas, o jogo possui 106 questões que devem ser respondidas pelos estudantes, caso o grupo não saiba a resposta, esta questão é passada para a outra turma, existem também 8 cartas que contem pontos extras, troca de participan-

tes, perde pontos e outras situações que ajudam os estudantes a criarem estratégias.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando as duas turmas dos 9º anos A e B, 26 estudantes participaram da avaliação diagnóstica após participarem da gamificação e das comunicações de incentivo e escuta ativa, no total foram 18 questões de múltipla escolha e 3 dissertativas, nenhum estudante acertou menos de 16 questões. Os resultados foram: 16 estudantes acertaram 21 questões, 5 estudantes acertaram 20 questões, 3 discentes acertaram 18 questões e 2 alunos acertaram 16 questões. Estas informações foram registradas no diário de bordo e passadas para a direção da escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conceitos da afetividade e da gamificação contribuíram para a melhoria na aprendizagem, pois com as aulas, o intuito era permitir um ambiente de bem-estar e o jogo Duelo de Titãs além de ser uma estratégia de ensino no modelo lúdico otimizou o ensino do conteúdo dos anos anteriores e do ano de 2022.

A afetividade foi aplicada nas aulas, principalmente na utilização da escuta ativa, nos incentivos e estímulos para o estudo, cada ação agressiva dos estudantes era realizado o diálogo para que os estudantes pensassem sobre a ação, ao mesmo tempo, o vínculo professor-aluno era estabelecido e a confiança reforçada.

A relação da gamificação com a afetividade contribuiu para a melhoria da aprendizagem dos estudantes, pois a partir do jogo, os estudantes reviam os conteúdos, tinham a confiança de participar pelo fato de não haver a cobrança do certo, o estudante podia errar e estava aprendendo com o próprio erro. Quando os estudantes foram submetidos à avaliação estavam confiantes.

Outro fator importante foi a aplicação da metodologia ativa PBL, pois analisavam as questões e somente respondiam quando estavam certos da resposta. Com isso, a hipótese foi corroborada e esta pesquisa é

relevante, pois permitirá novas investigações sobre a importância da utilização da afetividade, do respeito e da compreensão sobre a atual situação dos estudantes durante a pandemia (2022) e ao mesmo tempo, o uso das metodologias ativas (PBL e Gamificação) como estratégias lúdicas de ensino.

REFERÊNCIAS

- CONSENZA, Ramon M.; GUERRA, Leonor B. **Neurociência e educação**: como o cérebro aprende. Porto Alegre: Artmed, 2011.
- CUDA, Mariela. **Neurociencias, Didáctica, y Pedagogía**: aportes de la escuela de hoy. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Bonum, 2018.
- DELEUZE, Gilles. **Espinosa**: filosofia prática. Trad. Daniel Lins e Fabien Pascal Lins. São Paulo: Escuta, 2002.